

Alma Mater Studiorum – Università di Bologna

DOTTORATO DI RICERCA IN
ISTITUZIONI E MERCATI, DIRITTI E TUTELE

Ciclo XXVIII

Settore Concorsuale di afferenza: 12-D1 DIRITTO AMMINISTRATIVO

Settore Scientifico disciplinare: IUS10 DIRITTO AMMINISTRATIVO

AMMINISTRAZIONE E BENI CULTURALI.
Una comparazione fra Italia e Spagna.

Presentata da: **Luis Miguel García Lozano**

Coordinatore Dottorato

Relatore

Chiar.mo Prof. Giulio Illuminati

Chiar.mo Prof. Luciano Vandelli

Esame finale anno 2015

INDICE

INTRODUZIONE

Prefacio	21
Introduzione	31

METODOLOGIA

Metodología	37
2.1. Metodo di Ricerca del Diritto Storico.	40
2.2. Metodo di Ricerca del Diritto Positivo.	52

PRIMA PARTE

LA EVOLUZIONE STORICA DE LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE CON L'INCARICO DELLA TUTELA DELLE ANTICHITÀ.

La Regolazione della Organizzazione della Pubblica Amministrazione con l'incarico della tutela dei Beni Culturali nella Storia del Diritto Italiano e Spagnolo.

Capitolo I

Il Diritto di Tutela nell'Impero Romano

1. Il Diritto di Roma.	65
1.1. L'antico Diritto di Roma.	65

1.1 Le Dodici Tavole.	67
2. L'Epoca Clasica del Diritto Romanistico.	73
2.1 Il Periodo dei Iulius.	73
2.2. Senatus Consulta Hosidianum.	84
2.3. Senatus Consulta Volusianus.	92
2.4. Il Periodo dei Flavius.	93
2.5. L'Editto di Vespasiano.	94
2.6. Senatus Consulta Acilianus.	99
2.7. Protezione degli edifici privati nella Hispania Romana.	100
3. Il Diritto Giustiniano.	113
3.1. Costituzioni e Leggi Imperiali.	113
3.2. Costituzioni degli Imperatori Severo ed Antonino Caracalla.	114
3.3. Costituzioni dell'Imperatore Alessandro Severo.	116
3.4. Costituzioni dell'Imperatore Filippo.	123
3.5. Leggi Imperiali dell'Imperatore Costantino il Magno.	124
3.6. Costituzione dell'Imperatore Constancio.	136
3.7. Leggi imperiali degli imperatori Valente, Valentiniano y Graziano.	137
3.8. Leggi Imperiali di Teodosio I.	141
3.9. Leggi Imperiali di Zenón.	144

Capitolo II

Il Diritto di Tutela nel medioevo e nella época Rinascimentale e Moderna.

1. La regolazione della Tutela delle Antichità nel Medioevo.	150
1.1. "Las Partidas" di Alfonso X il Saggio di Castiglia.	150
2. Diritto della Tutela nell'epoca Rinascimentale e nella Età Moderna.	158
2.1. Il Rinascimento nei Regni hispanici.	158
2.1.1. <i>Época di Alfonso V el Magnánimo, Re di Aragona e Napoli.</i>	158
2.1.2. <i>Arrivata del Rinascimento ad la Corona di Castiglia.</i>	158
3. Gli Stati del Pontefice ed i territori della Chiesa.	159
3.1. Una prima normativa: Le bolle dei papi Martín V, Pio II y Sisto IV.	161
3.1.1. <i>L'attuazione del Papa Martino V.</i>	161
3.1.2. <i>La Bolla del papa Pio II.</i>	163
3.1.3. <i>Il lavoro di rinovazione di Roma. Sisto IV.</i>	166
3.2. L'impatto della distruzione della Basilica di San Pietro di Roma, la Lettera di Raffaello e la creazione dell'Ispezione Generale delle Belle Arti.	168
3.2.1. <i>La creazione del carico di "Ispettore Generale delle Belle Arti".</i>	169
3.3. Le disposizioni nella Età Moderna negli Stati della Chiesa.	173
4. La regolazione della nova famiglia reale della Monarchia Universale	

Spagnola. Gli scavi del re Fernando VI e Carlos III nei territori spagnoli.	179
4.1. La regolazione della nova famiglia reale della Monarchia Universale Spagnola: Creazione delle nuove istituzioni e di una struttura amministrativa.	179
4.2. Gli scavi di Fernando VI y Carlos III nel territorio spagnolo.	182

Capitolo II

Il Diritto di Tutela nel ottocento e novecento.

1. Il secolo XIX: Le novità nella regolazione sulle nuove situazioni.	189
1.1 La regolazione negli Stati della Chiesa.	190
1.1.1. <i>L'Editto del Cardinale Doria Pamphilj.</i>	190
1.1.2. <i>L'esemplare regolazione del Cardinale Bartolomeo Pacca.</i>	191
1.2. La regolazione del resto dei territori italiani.	193
1.2.1. <i>La regolazione del Gran Ducato della Toscana e del Regno di Etruria.</i>	193
1.2.2. <i>La regolazione del Regno di Napoli e del Regno delle Due Sicilie.</i>	196
1.2.3. <i>La regolazione nei Ducati del Nord e nella Serenissima Repubblica.</i>	198
1.3. La nuova regolazione nel Regno di Spagna.	199
1.3.1. <i>La articolazione di una nova amministrazione periferica: le Commissioni Provinciali di Monumenti Storici ed Artistici.</i>	202
1.3.2. <i>La creazione dello Statuto di Monumento Nazionale.</i>	211
2. Il secolo XX: I precedenti normativi della regolazione attuale.	212
2.1. La normativa nella Italia unita.	212
2.1.1. <i>Le Leggi numero 185 di 1902 e numero 431 di 1904.</i>	214
2.1.2. <i>La Legge Rava di 1907 e la Legge Rosadi numero 364 di 1909.</i>	215
2.1.3. <i>La produzione normativa di 1939. El Testo Unico per i Beni Culturali.</i>	218
2.2. La regolazione spagnola nel secolo XX.	219
2.2.1. <i>Un nuovo dipartimento creato: il "Ministerio de Instrucción Pública y Bienes Culturales de España".</i>	219

PARTE II: LA ATTUALE ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA E LA REGOLAZIONE CHE FA IL DISEGNO.

Capitolo I

La Pubblica Amministrazione del Regno di Spagna.

1. La tutela del Patrimonio Culturale nella Pubblica Amministrazione Generale dello Stato.	234
1.1. Il Ministero di Cultura del Governo di Spagna.	239
1.2. Il Ministero di Cultura e le sue competenze di Tutela del Patrimonio Culturale.	241
1.3. La Segreteria di Stato della Cultura.	256
1.4. La Direzione Generale delle Belle Arti ed i Beni Culturali, ed Archivi e Biblioteche.	263
1.4.1. <i>Il ponto di partenza. La struttura fatta dal Reale Decreto 1132/2008.</i>	265
1.4.2. <i>L'attuale ordenazione della Direzione Generale.</i>	270
1.5. Istituzioni dipendenti della Direzione Generale.	300
1.5.1. <i>Il "Registro de Bienes de Interés Cultural" e l'Inventario Generale dei Beni Mobili.</i>	300
A. <i>Il "Registro de Bienes de Interés Cultural".</i>	301
B. <i>l'Inventario Generale dei Beni Mobili del Patrimonio Storico Spagnolo.</i>	303
1.5.2. <i>Istituto del Patrimonio Culturale Spagnolo.</i>	306
1.5.3. <i>Consiglio del Patrimonio Storico Spagnolo.</i>	309
1.5.4. <i>I sistemi spagnoli dei Musei, Biblioteche e Archivi Nazionali.</i>	317
A. <i>I Musei proprietà dello Stato ed il Sistema Spagnolo dei Musei.</i>	319
A.1. <i>I centri museali di proprietà nazionale.</i>	319
A.2. <i>Il Sistema Spagnolo di Musei e la Rete di Musei di Spagna.</i>	343
B. <i>Il Sistema Spagnolo di Biblioteche.</i>	347
B.1. <i>La Biblioteca Nazionale di Spagna.</i>	350
C. <i>Il Sistema Spagnolo di Archivi ed il Sistema di Archivi della Pubblica Amministrazione Generale dello Stato.</i>	352
C.1. <i>Il Sistema Spagnolo degli Archivi.</i>	352
C.2. <i>Il Sistema degli Archivi della Pubblica Amministrazione Generale dello Stato ed i suoi organi pubblici.</i>	355
C.3. <i>Gli archivi storici dello Stato.</i>	359
C.4. <i>Gli archivi di proprietà nazionale trasferiti alle Comunità Autonome.</i>	362
D. <i>Le Reali Accademie, l'inizio delle ramificazione amministrativa. Stato attuale. L'Istituto di Spagna come istituzione di coordinamento.</i>	362
D.1. <i>L'Istituto di Spagna come istituzione di coordinamento.</i>	363
E. <i>La Giunta di Calificazione, Valorizzazione ed Esportazione dei Beni del Patrimonio Storico Spagnolo.</i>	367
F. <i>Le Istituzioni Consultive della Pubblica Amministrazione Generale dello Stato.</i>	371
1.4.4. <i>L'Istituzione di Patrimonio Nazionale.</i>	375
1.4.5. <i>La Comissione Delegata del Governo per gli Affari Culturali.</i>	379
2. La Pubblica Amministrazione Regionale.	383
2.1. Il disegno della Pubblica Amministrazione Regionale.	386
3. La Pubblica Amministrazione Locale e le sue competenze sulla tutela del Patrimonio Culturale.	392
3.1. Le Missure di sostenibilità della Legge 27/2013, 27 dicembre.	394

3.2. Il controllo edilizio. Un aiuto alla tutela.	397
---	-----

Capitolo II

La Pubblica Amministrazione Italiana.

1. La Pubblica Amministrazione Centrale della Repubblica Italiana.	407
1.1. Il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo.	410
1.2. Il Ministero e le sue competenze di Tutela dei Beni Culturali.	413
1.2.1. <i>Las Oficinas de directa colaboración ministerial.</i>	415
1.3. Il Segretario Generale come vertice delle funzioni amministrative.	421
1.4. Le Direzioni Generali come struttura base del Ministero.	423
1.5. L'Istituzioni Tecniche centrali e quelle dotate di Autonomia speciale.	427
1.5.1. <i>L'Istituciones Tecnicas Centrales.</i>	429
1.5.2. <i>L'Istituciones Tecnicas dotate di Autonomia speciale.</i>	430
2. La Pubblica Amministrazione decentrata e periferica.	434
2.1. La novità amministrativa: i Segretari Regionali del Ministero di Beni e Attività Culturali e del Turismo.	437
2.2. Le Sovrintendenze di settori.	441
2.3. Le Biblioteche come organi della Pubblica Amministrazione periferica.	448
2.4. Gli archivi dello Stato come organi della Pubblica Amministrazione periferica.	452
2.5. I Musei ed i Polo Museistici della Pubblica Amministrazione periferica.	455
2.5.1. <i>Los órganos museísticos autónomos.</i>	459
2.5.2. <i>Los Polos Museísticos regionales.</i>	461
3. Le Istituzioni Consultive della Pubblica Amministrazione del Ministero di Beni e l'Attività Culturali e del Turismo.	465
3.1. Il Consiglio Superiore per i Beni Culturali e Paesaggistici.	466
3.2. I Comitati Tecnico-Scientifici del Ministero di Beni e l'Attività Culturali e del Turismo.	469
4. La collaborazione fra le Pubbliche Amministrazioni Regionali.	472
4.1. Le Pubbliche Amministrazioni Regionali italiana.	475
4.2. Le Commissioni Regionali per il Patrimonio Culturale come organi sostitutivi dei Comitati regionali di Coordinamento.	478
4.3. Le Pubbliche Amministrazioni Locale italiana.	481

Capitolo III

Confronto di due sistemi giuridici europei. Analogie, differenze e proposte di riforma.

1. L'organizzazione amministrativa.	485
1.1. Frammentazione eccessiva di entrambi i sistemi. Proposta di riforme e necessità di andare avanti.	489
1.2. La necessità di coordinamento della Pubblica Amministrazione Spagnola.	497
1.3. La necessità di risparmio, come principio politico negli anni di crisi.	498
<i>Conclusioni.</i>	503

Appendici

Appendici	513
Allegato I. Ordine cronologico delle regole dell'antichità.	515
Allegato II. Legislazione storica romana.	519
Allegato III. Legislazione del Medioevo e Moderna.	529
Allegato IV: legislazione spagnola sull'organizzazione dell'Autorità della tutela dei beni culturali.	548

Riferimenti Bibliografici

Riferimenti Bibliografici	555
1. Monografie.	558
2. Articoli.	577

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

Prefacio	21
Introducción	31

METODOLOGIA

Metodología	37
2.1. Método de investigación del Derecho Histórico	40
2.2. Método de investigación del Derecho Positivo.	52

PARTE I

LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA LA TUTELA DE LAS ANTIGÜEDADES.

1. La normativa organizativa de la Administración Pública con la atribución de la tutela de los Bienes Culturales en la historia del Derecho Italiano y Español.

Capítulo I

El Derecho de Tutela en el Imperio Romano.

1. El Derecho de Roma	65
1.1. El Primitivo Derecho de Roma.	65
1.2. Las XII Tablas.	67

2. La época clásica del Derecho Romano.	73
2.1 Periodo de los Iulius.	73
2.2. Senatus Consulta Hosidianum.	84
2.3. Senatus Consulta Volusianus.	92
2.4. Periodo de los Flavius.	93
2.5. Editto de Vespasiano.	94
2.6. Senatus Consulta Acilianus.	99
2.7. Protección de los edificios privados en la Hispania romana.	100
3. El Derecho Justiniano.	113
3.1. Constituciones y Leyes Imperiales.	113
3.2. Constituciones de los emperadores Severo y Antonino Caracalla.	114
3.3. Constituciones del emperador Alejandro Severo.	116
3.4. Constituciones del emperador Filipo.	123
3.5. Leyes imperiales del Constantino el Grande.	124
3.6. Constitución del emperador Constancio.	136
3.7. Leyes imperiales de los emperadores Valente, Valentiniano y Graciano.	137
3.8. Leyes imperiales de Teodosio I.	141
3.9. Leyes Imperiales del emperador de oriente Zenón.	144

Capítulo II

La regulación de la tutela en la Edad Media y en la época Renacentista y Moderna.

1. La regulación de la tutela de las antigüedades en la Edad Media	150
1.1. Las Partidas de Alfonso X el Sabio de Castilla.	150
2. Derecho de tutela en el Renacimiento y Edad Moderna.	158
2.1. El Renacimiento en los Reinos de España.	158
2.1.1. Reinado de Alfonso V el Magnánimo, Rey de Aragón y de Nápoles.	158
2.1.2. Llegada de Renacimiento a la Corona de Castilla.	158
3. Los Estados Pontificios y los territorios de la Iglesia.	159
3.1. Una primera experiencia normativa: Las bulas de los papas Martín V, Pío II y Sixto IV.	161
3.1.1. La actuación del Papa Martín V.	161
3.1.2. La Bula del papa Pío II.	163
3.1.3. La labor del renovador de Roma, Sixto IV.	166
3.2. El impacto de la destrucción de la Basílica de San Pedro de Roma, el memorial de Rafael y la consecuente creación de la Inspección General de las Bellas Artes.	168

3.2.1. <i>La creación del cargo de "Ispettore Generale delle Belle Arti".</i>	169
3.3. Las disposiciones en la época Moderna en los Estados Pontificio.	173
4. La regulación de la nueva dinastía de la Monarquía Universal Española. Las excavaciones de Fernando VI y Carlos III en territorio español.	179
4.1. La regulación de la nueva dinastía de la Monarquía Universal Española: Creación de nuevas instituciones y de un organigrama administrativo.	179
4.2. Las excavaciones de Fernando VI y Carlos III en territorio español.	182

Capítulo II

El Derecho de Tutela en el Siglo XIX y XX.

1. El siglo XIX: novedades en la normativa ante nuevas situaciones.	189
1.1. El siglo XIX: novedades en la normativa ante nuevas situaciones.	190
1.1.1. <i>El Edicto del Cardenal Doria Pamphilj.</i>	190
1.1.2. <i>La ejemplar normativa del Cardenal Bartolomé Pacca.</i>	191
1.2. La regulación del resto de los territorios italianos.	193
1.2.1. <i>La normativa del Gran Ducado de Toscana y del Reino de Etruria.</i>	193
1.2.2. <i>La normativa del Reino de Nápoles y del Reino de las Dos Sicilias.</i>	196
1.2.3. <i>La normativa en los Ducados del Norte y la Serenísima.</i>	198
1.3. La nueva regulación en el Reino de España.	199
1.3.1. <i>La articulación de una administración periférica: las Comisiones provinciales de Monumentos Históricos y Artísticos.</i>	202
1.3.2. <i>La creación del estatuto jurídico de los "Monumentos Nacionales".</i>	211
2. El siglo XX: Los precedentes legislativos de la actual normativa.	212
2.1. La normativa en la Italia Unida.	212
2.1.1. <i>Las Leyes número 185 de 1902 y número 431 de 1904.</i>	214
2.1.2. <i>La Ley Rava de 1907 y la Ley Rosadi número 364 de 1909.</i>	215
2.1.3. <i>La producción normativa de 1939.</i>	218
2.2. La regulación Española en el siglo XX.	219
2.2.1. <i>Un nuevo departamento creado: el Ministerio de Instrucción Pública y Bienes Culturales de España.</i>	219

PARTE II:
**LA ACTUAL ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y LA REGULACIÓN
QUE LA ARTICULA.**

Capítulo I

La Administración Pública del Reino de España.

1. La tutela del Patrimonio Cultural en la Administración General del Estado.	234
1.1. El Ministerio de Cultura del Gobierno de España.	239
1.2. El Ministerio de Cultura y sus competencias de Tutela del Patrimonio Cultural.	241
1.3. La Secretaría de Estado de la Cultura.	256
1.4. La Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales y de Archivos y Bibliotecas.	263
1.4.1. <i>El punto de partida. La estructura dada por el Real Decreto 1132/2008.</i>	265
1.4.2. <i>La actual Ordenación de la Dirección General.</i>	270
1.5. Instituciones adscritas a la Dirección General.	300
1.5.1. <i>El Registro de Bienes de Interés Cultural y el Inventario General de Bienes Muebles.</i>	300
A. <i>Registro de Bienes de Interés Cultural.</i>	301
B. <i>Inventario General de Bienes Muebles del Patrimonio Histórico Español.</i>	303
1.5.2. <i>Instituto de Patrimonio Cultural Español.</i>	306
1.5.3. <i>Consejo del Patrimonio Histórico Español.</i>	309
1.5.4. <i>Los Sistemas Españoles de Museos, Bibliotecas y Archivos Nacionales.</i>	317
A. <i>Los Museos titularidad del Estado y el Sistema Español de Museos.</i>	319
A.1. <i>Los centros museísticos de titularidad estatal.</i>	319
A.2. <i>El Sistema Español de Museos y la Red de Museos de España.</i>	343
B. <i>El Sistema Español de Bibliotecas.</i>	347
B.1. <i>La Biblioteca Nacional de España.</i>	350
C. <i>El Sistema Español de Archivos y el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado.</i>	352
C.1. <i>El Sistema Español de Archivos.</i>	352
C.2. <i>El Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos.</i>	355
C.3. <i>Los archivos históricos del Estado.</i>	359
C.4. <i>Los archivos de titularidad estatal gestionado por las Comunidades Autónomas.</i>	362
D. <i>Las Reales Academias, el inicio de la ramificación administrativa. Estado actual. El Instituto de España como institución de coordinación.</i>	362
D.1. <i>El Instituto de España como institución de coordinación.</i>	363
E. <i>La Junta de Calificación, Valoración y Exportación de Bienes del Patrimonio Histórico Español.</i>	367

<i>F. Las Instituciones Consultivas de la Administración General del Estado.</i>	371
1.4.4. <i>La institución de Patrimonio Nacional.</i>	375
1.4.5. <i>La Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Culturales.</i>	379
2. La Administración Pública Regional.	383
2.1. El diseño de la Administración Pública Regional.	386
3. La Administración Pública Local y sus competencias en defensa del Patrimonio cultural.	392
3.1. Medidas de sostenibilidad de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre.	394
3.2. El control Urbanístico. Una ayuda a la tutela.	397

Capítulo II

La Administración Pública Italiana.

1. La Administración Central de la República Italiana.	407
1.1. El Ministerio de Bienes y de la Actividad Cultural y del Turismo.	410
1.2. El Ministro y sus competencias de Tutela de los Bienes Culturales.	413
1.2.1. <i>Las Oficinas de directa colaboración ministerial.</i>	415
1.3. El Secretario General como vértice de la función administrativa.	421
1.4. Las Direcciones Generales como nueva división basilar del Ministerio.	423
1.5. Las Instituciones Técnicas Centrales y aquellas dotadas de Autonomía especial.	427
1.5.1. <i>Las Instituciones Técnicas Centrales.</i>	429
1.5.2. <i>Las Instituciones Técnicas dotadas de autonomía especial.</i>	430
2. La Administración descentralizada y periférica.	434
2.1. La novedad administrativa: los Secretarios Regionales del Ministerio de Bienes y Actividades Culturales y del Turismo.	437
2.2. Las Superintendencias de sector.	441
2.3. Las Bibliotecas como órganos de la administración periférica.	448
2.4. Los Archivos del Estado como órganos de la administración periférica.	452
2.5. Los Museos y los Polos Museísticos como órganos de la Administración periférica.	455
2.5.1. <i>Los órganos Museísticos autónomos.</i>	459
2.5.2. <i>Los Polos Museísticos regionales.</i>	461
3. Las Instituciones Consultivas de la Administración Central del Estado.	465
3.1. El Consejo Superior para los Bienes Culturales y Paisajísticos.	466
3.2. Los Comités Técnico Científicos del Ministerio de Bienes y Actividades Culturales y del Turismo.	469

4. La colaboración de las Administraciones Regionales y Locales.	472
4.1. La Administración Regional italiana.	475
4.2. Las Comisiones Regionales para el Patrimonio Cultural como órganos sustitutivos de los Comités regionales de coordinación.	478
4.3. La Administración Local italiana.	481

Capítulo III

La comparación de dos ordenamientos jurídicos europeos. Similitudes, diferencias y propuestas de reforma.

1. La Organización Administrativa.	485
1.1. La excesiva fragmentación de ambos sistemas. Propuesta de reforma y necesidad de avanzar.	489
1.2. Las necesidades de coordinación en la Administración española.	497
1.3. La necesidad del ahorro como máxima política en los años de crisis.	498

<i>Conclusiones de la Tesis.</i>	503
----------------------------------	-----

Anexos

Anexos	513
Anexo I. Tabla cronológica de la normativa de la Edad Antigua.	515
Anexo II. Legislación histórica del periodo romano.	519
Anexo III. Legislación de la Edad Media y Moderna.	529
Anexo IV: Normativa española relativa a la organización de la Administración encargada de la tutela de los bienes culturales.	548

Bibliografía

Bibliografía	555
1. Monografías.	558
2. Artículos.	577

Alla mia famiglia.

A miei genitori, a mie sorelle e miei nonni.

*“Porque la Justicia ensancha las poblaciones,
como la falta della las deshaze.”*

BARTOLOMÉ FRÍAS DE ALBORNOZ.

*El arte de los contratos según fuero y
derecho del Reyno de Castilla,
Valencia, 1573.*

PREFACIO

Esta tesis comenzó a excaavar sus cimientos cuando en el mes de julio de 2012, los profesores Julián Valero Torrijos y Manuel Fernández Salmerón en el despacho del primero decidieron recomendarme solicitar la beca que concede el Real Colegio de España no sólo decididamente, sino casi con insistencia. Fue a finales de octubre de ese mismo año, cuando recibí la respuesta a mi solicitud donde el Excelentísimo Señor Rector del Colegio de España me comunicaba la efectiva concesión de la beca para cursar los estudios de Doctorado en la Universidad de Bolonia. En ocasiones, se quedan grabadas en la memoria aquellas situaciones, vivencias o acontecimientos que te marcarán o te cambiarán la vida. Este fue uno de ellos. En el momento de recibir el correo electrónico me encontraba sentado en mi despacho del bufete de abogados donde trabajaba. Tal fue la impresión de la noticia, que decidí acercarme al despacho del profesor Valero Torrijos para contarle la buena noticia, pero la inseguridad y el quebranto que me causaba tener que interrumpir mi vida profesional durante dos años para cursar los estudios de doctorado fuera de España era grande. Pronto este profesor llamó al Profesor Fernández quien se afanó en disipar mis dudas, y desde entonces me recuerda ese día. Puedo decir hoy, con alegría, que ellos son los culpables no sólo de que pidiese la beca, sino de que finalmente aceptase la concesión. No sólo no me arrepiento, sino que se lo agradezco profundamente, igual que les agradezco todas las posibilidades que me han dado a lo largo de mi vida.

Sin embargo, la carga de la culpa en este caso es compartida. Y como digo, parte descansa en la Junta del Patronato de nuestro Real Colegio de España quien asigna, decide y concede las becas que anualmente convoca. Fue el Cardenal Gil Álvarez de Albornoz y Luna el que instituyera hace 651 años exactamente nuestro Colegio y las becas que cada año se conceden. Un hombre visionario que tanto contribuyó a la ciencia tanto en España como en Italia. La continuidad histórica del propio Colegio nos dispone como inmerecidos sucesores de quienes antes moraron en las mismas

estancias. Y digo nos dispone porque quien nos propone y nos llama para ello fueron el propio don Gil y la Junta del Patronato. Debo agradecer a la Junta la oportunidad que me ha dado. Pero de un modo muy particular, quiero agradecer el trato tan cordial y amable que siempre me ha dispensado el Duque de Soria. Además, a él me une también un aspecto más terrenal. Cuando el 10 de enero de 2013 llegué al Colegio se dio la casualidad de tan sólo quedar en el primer piso una habitación, pudiendo elegir entre cualquiera de las existentes en la planta baja. Decidí finalmente, permanecer en el dormitorio del primer piso que todavía restaba. Cuando me acercaba observé que sobre la puerta del mismo, campea un lienzo que retrataba al Cardenal-Arzobispo Fernando de Loazes, Patriarca de Antioquía que acabara sus días como Arzobispo de Valencia. Este personaje fue el único oriolano que anterioridad a mi había obtenido la beca del Colegio, pero en su caso a principios del siglo XVI. Con este Príncipe de la Iglesia además de la localidad de origen, me une que fuimos bautizados en el mismo templo, o que nuestros lugares de residencia estaban muy próximos físicamente, aunque muy alejados en el tiempo. No en vano nos separan cinco siglos, dado que él nació a finales del siglo XV. Curiosamente, este mismo dormitorio lo ocupó cuarenta años antes el Duque de Soria, o incluso personas que fueron antiguos profesores míos, o grandes personalidades a nivel nacional. Hoy me siento sucesor de ese elenco que generación tras generación, grabamos el nombre en nuestros armarios, como tradición ya iniciada a finales del siglo XIX y testimonio autógrafo de nuestro paso por el Colegio.

Recién llegado a Bolonia, una de las primeras personas a quien tuve la fortuna de conocer fue precisamente a quien poco tiempo después se convertiría en mi "relatore", en el director de mi primera gran investigación, en el director de mi tesis, el profesor Luciano Vandelli. Cuando digo que no existen palabras para describirle, no miento. Es imposible describir a una persona como él. Pero si pienso en él, mentalmente y de modo directo me surgen dos palabras: gratitud y maestro. Gratitud por el trato que siempre me ha dispensado, la amabilidad con la que siempre me ha hablado, la cortesía con la que siempre me ha tratado. Y maestro por cuanto me ha posibilitado, por cuanto me ha permitido, por la gran cantidad de oportunidades que me ha dado. Dicen que he sido

un colegial atípico, pero en parte ha sido favorecido esta situación él mismo. El profesor Vandelli fue el primero que me permitió incorporarme sin ningún límite a la cátedra, a la labor que realiza, e incluso participar en la docencia de la misma. Esto me ha supuesto la posibilidad de conocer a profesores de la talla de Dian Schefold, Auby, Police, Cammelli, Roversi-Monaco, Ramón Fernández, Chiti, Sorace, y un gran etcétera. Todos estos nombres incluidos como uno más en un listado puede aparentemente quedar como carente de importancia. Pero cada uno de ellos ha influido de modo notable en mi evolución investigadora.

Aunque sí quiero dar el lugar que le corresponde a la Profesora Carla Barbati, ordinario di Diritto Amministrativo de la Università IULM de Milán, al Profesor Giuseppe Piperata, ordinario abilitato di Diritto Amministrativo de la Università IUAV de Venezia y al Profesor Giovanni Luchetti, ordinario di Diritto Romano y Director del "Dipartimento di Scienze Giuridiche" de la Universidad de Bolonia. Cada uno de ellos, me ha ayudado de modo sobresaliente y destacado en mi etapa formativa, pero evitaré hurtarle más tiempo al lector, y por tanto, no me extenderé más en este punto.

Del mismo modo, una grata sensación me surge cuando recuerdo la SP.I.S.A., mi escuela. Allí he tenido la posibilidad de conocer a una gran cantidad de gente, grandes docentes como el Profesor Franco Mastragostino, Carlo Bottari, Claudia Tubertini, Gianluca Gardini, Marco Dugato, Girolamo Sciullo o Daniele Donati. A todos ellos, quiero transmitirles mi más profundo agradecimiento por la cortesía que siempre me han dispensado, pero de modo destacable a los cuatro primeros que me han permitido colaborar con ellos directamente, incluso en su docencia. Espero que la confianza que depositaron en mi se viera satisfecha.

También quiero tener un recuerdo para los trabajadores de la SP.I.S.A. de modo generalizado, y de modo muy especial, a Angela Fabiani a quien debo en parte la tesis, por cuanto era ella quien me trasladaba toda la bibliografía que tenía disponible. En

ocasiones hacía mayor labor de búsqueda ella que yo mismo. También de modo destacable debo agradecer a las componentes de la secretaría, Teresa Libonati, Alessandra Carozzo, Rosanna Amato y Evita Vitale, y a quienes ya no están al haberse trasladado a otros centros, como Cesare Miriello. Son muchos los momentos tanto universitarios y académicos, como distendidos, los vividos con los trabajadores de la SP.I.S.A., desde los días de congresos, seminarios o jornadas de estudio, hasta las cenas mensuales organizadas como si de una gran familia se tratase, pasando por los momentos en los que Tiziana nos deleitaba con sus dulces o su "torta mimosa" en celebración del día de la Mujer.

Pero no sólo desde un punto de vista académico la SP.I.S.A. me ha permitido conocer gente, sino hacer auténticos amigos como Giulia Massari, Edoardo Fragale, Federico Laus, Ennio Laplaca, Micol Roversi-Monaco, Antonella Sau, Gabrielle Torelli, Marzia de Donno y un largo etcétera, que por razones de espacio se impone la síntesis.

El Colegio, además de un crecimiento intelectual, nos posibilita una cosa que sólo más de dos años después puede valorarse. Vivir en Bolonia. Conocer una ciudad espectacular, conocer una ciudad misteriosa, conocer una ciudad romántica, y conocer a las personas que la habitan durante todo el año. Residir en Bolonia me ha posibilitado conocer a personas que después han llegado a convertirse en grandes amigos o personas por las que profeso un gran afecto, personas como mi gran amigo Francesco Battigelli, a quien tan sólo puedo agradecer su amistad desmedida y generosa sin condiciones. Una persona como él sólo se merece lo mejor en su vida, y espero compartirlo con él durante muchos años. Otras como Carol Corona, cuya dulzura y afecto desmedido no tengo palabras para agradecer. Espero poder devolverle algún día todo lo que me ha dado. Así mismo, quiero destacar otros grandes amigos como Andrea Zauli o los hermanos Enrico Cevolani y Giorgio Cevolani quienes me han ofrecido su amistad sin pedir nunca nada a cambio. Este elenco también lo engrosan personas como Caterina

Pascale Guidotti Magnani, a quien además de una profunda amistad, me une nuestro amor al arte.

Un profundo recuerdo debo tener con el grupo de amigos de la "Economía" con quienes he pasado grandes e inolvidables momentos tanto en Italia como en España. Amigos de inconmensurable valor personal, a quienes además dispense un profundo cariño, y especialmente, debo quiero resaltar amigos como Caterina Drigo, Stella Romano, Chiara Camposilvan, Rossella Maggiolo o Elena Orlandi. Otros amigos como el fidelísimo Ivano Pontoriero o la incansable trabajadora Fabiana Mattioli.

A lo largo de estos dos años, por el Colegio han pasado muchas personas. Invitados, profesores y antiguos colegiales que nos precedieron. Si alguien se me viene a la cabeza de modo rápido y directo, esa persona es el hoy profesor Antonio Pérez Miras con quien he convivido menos de 20 días en toda mi vida, pero se ha revelado incuestionablemente como una gran persona, y sobre todo, un gran amigo. También me veo en la obligación de mencionar a otros grandes amigos como a Eugenio Olmedo, José Miguel Martín, Germán Teruel, Francisco Bombillar, Marcos Almeida que nunca se olvida de mi o Carlos del Castillo.

Pero si algo nos posibilita el Colegio es convivir diariamente durante dos años con un grupo de personas, cada uno de una procedencia distinta, venidos de diversos lugares. No quiero dejar de tener un recuerdo para ellos, pero de modo destacado, debo resaltar al colegial Cipriano García Higuera, mi vecino de habitación, y sin duda alguna mi gran amigo del Colegio, con quien he compartido momentos mejores o peores, momentos inolvidables como aquel día perdido que nos fuimos a Roma en busca de una casa de alquiler o aquellas cenas para dos los domingos por la tarde.

También merece un lugar destacado mi viejo y padrino Juan Manuel Bermúdez Lorenzo quien siempre me ha dispensado una palabra de apoyo, quien siempre me ha

escuchado en los buenos momentos y en los malos, y en estos me ha dispensado su ayuda haciendo gala de su inmensa amistad.

Así mismo, otro de mis viejos, Fernando Hernández Fradejas con el que he vivido momentos inolvidables como aquel viaje a Milán que todavía recuerdo con un cariño infinito, nuestros infinitos paseos por la Bolonia nocturna o nuestras conversaciones en el "cortile" del Colegio hasta altas horas de la madrugada, o Manuel Parada quien me posibilitó conocer una parte de Bolonia en mi primer año. Del mismo modo, es obligada la referencia a mis coetáneos como José Manuel Macarro, Enrique Gandía o Alejandro Montón.

Un lugar destacado en mi vida colegial lo han ocupado mis nuevos, el actual decano Carlos Benavides, gran colegial, gran persona y sobre todo gran amigo. Su avidez de conocimiento, su experiencia, su templanza y sobre todo, su cariño al Colegio y a Bolonia lo destacan como colegial de sobremanera. Lo mismo ocurre con el resto de mis nuevos como el colegial Alberto Jiménez-Piernas García, con quien me une además de una amistad sincera, una relación concurrente, ya que él es historiador y se dedica al Derecho y yo soy jurista y me gustaría dedicarme a la historia. También quiero tener palabras para con el resto de mis nuevos, como a Paco con quien he hablado muchas horas de muchas cosas. A mi ahijado me une una amistad especial que espero dure muchos años. Los mismos sentimientos me surgen con respecto a Héctor tal vez una de las personas más justas y equilibradas que he conocido. No son pocos los momentos de charla en el "salottino" que hemos tenido. Otro tanto de lo mismo me ocurre con Enrique Sánchez de Castro, una persona que siempre bien aconsejada por su prudencia inherente, ha dado muestras de amistad en los momentos más complicados vividos en el Colegio. Como viejo, me siento verdaderamente orgulloso de ellos, pues los he visto crecer no sólo intelectualmente, sino también como personas y como Colegiales. Pero sobre todo, si por alguien siento un orgullo especial es por el colegial José David Ortega, mi ahijado. Él sabe el por qué. También debo tener palabras de recuerdo del

colegial José Torregrosa, mi compañero de doctorado durante mi último año. Espero que todos ellos me dispensen con su amistad durante muchos años.

Pero si alguien me ha soportado en estos años ha sido precisamente mi familia. Mis abuelos, mi madre, mis hermanas, mi sobrina y mis tíos que cada uno en la medida de sus posibilidades me ha brindado su ayuda, o su apoyo moral, muchas veces, más valioso que cualquier colaboración concreta.

No puedo terminar sin dejar de mencionar a las personas que con su amistad han contribuido a mejorar mi estancia en Bolonia como el Marqués de Paolucci, y a su esposa Orsa Loredán, el Ilustrísimo Rvdo. Massimo Nanni, Ilustrísimo Rvdo. Giovanni Andrea Canniato, o la Marquesa de Baldi Sassoli.

También quiero dejar patente mi agradecimiento profundo a los trabajadores del Colegio. Son ellos los que contribuyen a mejorar nuestra vida en Bolonia, haciéndola más cómoda y más fácil. Desde la dottoressa Cacciari, la dottessa Cosser, los porteros como Nicola Clemente, Alberto Borghi, Walter Mariani o Marco Genovese, los camareros como Jahangir o Cosimo Rossi, los cocineros como Benito Meneglio y Aziza, y otros trabajadores como Lia, Randy Ramos, Laura Cavazzana, o Iolanda Genovese.

Finalmente, y para terminar, debo decir que el orden de exposición de estos agradecimientos no es prelativo. Simplemente, he elegido este modo de desarrollarlo, como hubiera sido tan válido cualquier otro.

A todas las personas que he incluido aquí, reiterarles mi agradecimiento. Y a las que no he incluido, decir que ha sido simplemente por olvido, pidiendo las oportunas disculpas.

Aquí se resumen dos años de trabajo, dos años de esfuerzo, de intenciones, de vivencias, de personas, de amigos, de momentos para recordar y de momentos para aprender, de aciertos y de errores.

En pocas palabras, dos años de mi vida.

Orihuela, a 15 de febrero de 2015.

I
N
T
R
O
D
U
C
C
I
Ó
N

I

N

T

R

O

D

U

Z

I

O

N

E

INTRODUZIONE

L'attività creativa dell'essere umano è stata modellata fisicamente e materialmente per molti secoli, lasciando un'impronta profonda che, con il passare del tempo, si è vista trasformare in quello che adesso è il nostro Patrimonio Storico, Artistico e Culturale. Queste tracce testimoniano il trascorrere del tempo e la creazione delle diverse civiltà che si mantengono visibili in memoria dello splendore del passato.

Tuttavia, nella maggior parte dei casi, l'uomo moderno non è stato in grado di coniugare l'evoluzione della sua mentalità e la sua attività quotidiana al rispetto nei confronti dei ricordi del passato. Ricordi che si mantengono tuttora e che sono stati in grado di resistere a due grandi nemici, quali il passare del tempo e l'oblio.

Ciononostante, la lotta tra il cercare di mantenere quelle che potevano apparire come vecchie costruzioni, o il consenso dello sviluppo urbano dell'essere umano, non è certamente una novità sorta solamente negli ultimi anni. Anzi, tutt'altro. Da quando l'essere umano è stato capace di costruire edifici destinati a mantenersi in un periodo di tempo prolungato, si è ritrovato di fronte ad una diatriba: conservare quanto già costruito o sostituirlo con qualcosa di nuovo.

Ma la destrezza e le abilità dell'uomo hanno continuato a farsi notare, fino ad arrivare al punto in cui si inizia a sviluppare una sensibilità speciale, che ha supposto l'apparizione dell'Arte. Di conseguenza, le creazioni umane iniziano ad essere concepite come dotate di una serie di motivi che si sviluppano e migliorano nel tempo, fino ad arrivare alla nascita degli stili artistici. L'evoluzione intellettuale e del fare bene dell'uomo, unita al trascorrere del tempo, hanno convertito molte di queste creazioni in esempi storici e artistici da tenere in conto nel futuro o, semplicemente, da conservare, in qualità di pietra miliare appartenente al passato.

È proprio questa la situazione in cui il cittadino si ritrova di fronte a un bivio, di fronte al quale dovrà scegliere tra la conservazione delle costruzioni degli antichi, come esempio e rispetto della sua stessa memoria, o la sostituzione delle stesse con un

qualcosa di nuovo. A volte, però, le novità tecniche erano addirittura peggiori del modo di fare del passato, e ciò contribuiva a peggiorare l'aspetto urbano. Questa situazione dubitativa si è già verificata in Grecia o nell'Impero Romano, e ciò ha dato vita ad una problematica sociale che il Diritto doveva risolvere, fornendo una risposta giuridica.

Proprio per questo motivo abbiamo deciso di iniziare il nostro studio con una Parte storica, nella quale vengono analizzate le soluzioni giuridiche concesse dai vari regimi durante il trascorrere dei secoli. Infatti, è solo cercando le risposte giuridiche proposte storicamente alla problematica sociale che possiamo conoscere l'Amministrazione che avrebbe dovuto eseguire le politiche da introdurre.

La prima parte è stata interamente dedicata all'evoluzione storica del Diritto sulla tutela del Patrimonio Culturale e dell'organizzazione che si stava formando, con l'obiettivo di realizzare i lavori di conservazione e controllo. Anche se, effettivamente, avremmo potuto scegliere un qualunque punto di partenza temporale, abbiamo deciso di partire dall'Impero Romano, dato che è proprio in questa epoca che -per la prima volta- i territori che in futuro si convertiranno in Italia e Spagna, dipendono da una stessa figura politica e di uno stesso governo, mentre si vedono uniti territorialmente. Di conseguenza, il diritto era comune o simile, anche nel caso del Diritto Locale. Lo studio comparativo sull'evoluzione del Diritto tra Italia e Spagna non è inutile, visto che in entrambi i Paesi, nel momento in cui bisognava adottare dei provvedimenti legislativi, si poteva intuire l'influenza dello stato opposto. Questa influenza si è notata anche nelle politiche adottate ed addirittura nell'organizzazione amministrativa che doveva eseguire queste stesse politiche.

Questo percorso storico termina con gli stessi antecedenti della normativa in vigore. Questi ultimi hanno supposto precedenti normativi nel progetto delle strutture della Pubblica Amministrazione, che dovrà esercitare le competenze relative alla Tutela del Patrimonio Culturale.

Il nostro studio prosegue con una seconda Parte nella quale, con due capitoli, si procede ad esaminare la normativa regolamentare dell'organizzazione della Pubblica Amministrazione di entrambi gli Stati. In ognuno degli Stati abbiamo analizzato tutti i livelli territoriali, così come anche gli organismi o le istituzioni autonome create

all'interno degli Organi Pubblici di ogni Stato. Solo attraverso uno studio profondo si può giungere ad una conclusione relativa alle parti mancanti ed eccedenti dell'Amministrazione. Solo conoscendo a fondo entrambe le Amministrazioni possiamo diagnosticare le patologie che ci conducono ad un'assenza di efficacia nella loro attuazione.

Ci sono alcuni casi in cui un errore amministrativo può supporre un punto senza ritorno; e uno di questi è il patrimonio culturale e paesaggistico. La perdita di un bene culturale o paesaggistico, a causa di un errore amministrativo, è irreversibile, e per tanto, per quanto possa essere risanata da un punto di vista amministrativo, risulterà, comunque, impossibile da riparare da un punto di vista fisico.

Allo stesso modo, la Pubblica Amministrazione è caratterizzata da una forza educativa ed esemplare. Solo attraverso una struttura organizzativa completa ed efficace si potrà infondere nella società il dovuto rispetto per il Patrimonio Culturale. In questo modo, si cercherà di inculcare nei cittadini la sensibilità e i valori civici che possano condurre ad apprezzare e rispettare tutti i beni storici, artistici e paesaggistici.

Nel terzo capitolo si ha fatto una comparazione e critica di entrambe le organizzazioni. Tutte le due strutture sono nate da un punto comune, anche se hanno avuto uno sviluppo diverso legato alla deriva politica del paese. Inoltre, entrambi i paesi si sono visti recentemente danneggiati dalle politiche relative ai tagli della spesa pubblica, che hanno portato alla riduzione delle amministrazioni, anche se non in modo soddisfacente, come si ci aspettava.

Il nostro studio termina con le conclusioni estratte da più di tre anni di ricerca continua, segnata da costanti riforme. Le ultime provengono precisamente dal Governo italiano, che nei mesi di Maggio, Giugno e Agosto, hanno approvato delle modifiche sostanziali relative all'organigramma organizzativo del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali.

In materia Amministrativa niente è più invariabile della propria struttura dei Ministeri e degli organi del resto delle Amministrazioni territoriali. E questo,

precisamente, ha comportato delle maggiori difficoltà nella stesura del presente studio, vista la necessità della costante attualizzazione della normativa.

A sua volta, dobbiamo mettere in evidenza il fatto che si è cercato di presentare ognuno dei Capitoli relativi allo studio della realtà giuridica dei paesi che sono stati comparati pensando ad un pubblico straniero, piuttosto che a quello del proprio paese. Per questo motivo abbiamo cercato di non dare per scontato nessun dettaglio, spiegando il maggior numero di referenze e categorie possibili.

Lo sviluppo dello studio impone un utilizzo di due diverse metodologie, con l'obiettivo di mettere a confronto la ricerca di entrambe le parti; così lo studio storico è stato confrontato attraverso il metodo della storiografia, mentre la parte relativa al diritto positivo utilizzando la metodologia propria delle scienze giuridiche.

Il risultato finale del nostro studio è dato dal presente lavoro.

M

E

T

O

D

O

L

O

G

Í

A

M

E

T

O

D

O

L

O

G

Í

A

METODOLOGIA

La presente ricerca ha comportato, durante il suo svolgimento, difficoltà proprie del settore di appartenenza. Il Diritto, così come le altre discipline, è caratterizzato da un metodo di ricerca che può variare in base alla tipologia delle norme e al valore delle stesse nell'attualità.

Tuttavia, il diritto e il mondo giuridico in generale non può essere studiato con norme e regole generali. La vastità del mondo scientifico si modella nella grande varietà di metodi di ricerca che esistono. Di conseguenza, il metodo ipotetico delle scienze naturali, il procedimento di osservazione e comprensione delle arti o, ancora, la contemplazione dello sviluppo dell'uomo nelle scienze antropologiche non saranno validi allo stesso modo.

La scienza giuridica richiede un metodo specifico, che è ciò che deve essere utilizzato se si vuole realizzare uno studio preciso su un tema o su una istituzione giuridica.

Il procedimento di studio può variare all'interno della stessa scienza giuridica, poiché non tutte le aree del Diritto sono uguali¹. Il diritto positivo commerciale e la filosofia del diritto, ad esempio, non sono la stessa cosa. La filosofia tende a teorizzare più o meno il Diritto, ma nel momento in cui bisognerà realizzare una ricerca all'interno di questa area giuridica, la metodologia da usare non sarà la stessa di quella per la ricerca del diritto positivo in vigore.

La nostra ricerca ha affrontato una problematica simile, e sebbene la parte centrale della stessa si dedica al diritto positivo, non possiamo analizzare quest'ultimo senza avere una profonda conoscenza dell'evoluzione storica dell'istituzione che stiamo studiando e, dunque, delle diverse soluzioni apportate dal contemporaneo Legislatore nel corso della storia.

¹Eusebio DÍAZ; Instituciones del Derecho Romano. (Vol. I. Librería Bosch. Barcelona. 1994) [=DÍAZ; Instituciones. I.] P.20

Così, ci siamo visti obbligati a dividere questa sezione in due parti, con l'obiettivo di chiarire e spiegare il procedimento metodologico utilizzato per la ricerca del nostro oggetto di studio, tanto nella sua evoluzione storico-giuridica, quanto nella realtà positiva che oggi giorno possiede.

2.1. Metodo di Ricerca del Diritto Storico.

Iniziamo riferendoci al metodo relativo alla prima parte della ricerca, nella quale si realizza un'analisi sull'evoluzione storica della Legislazione nei paesi confrontati attraverso lo studio comparativo sviluppato per mezzo di questa tesi.

Attenendoci strettamente alla vertente storica di questa ricerca e alle sue variazioni normative, che si sono verificate durante i due millenni e mezzo della Storia del Diritto Europeo, prima di tutto è necessario proseguire con la contestualizzazione dell'attualità regolativa, da dove viene, quale è stata la sua evoluzione durante questo lungo periodo, ma soprattutto bisogna tenere a mente le ragioni che hanno fatto sì che il Diritto Pubblico si evolvesse in un modo piuttosto che in un altro. E' dunque importante analizzare i dinamismi che hanno fatto derivare il Diritto in un modo e non in un altro, perché da un lato ci permette di conoscere il grado di necessità del Legislatore per realizzare la modifica della normativa, e dall'altro, ci permette avanzare possibili riforme future che possano migliorare la Legislazione con un grado di esito abbastanza elevato.

Per quanto concerne la prima parte, o parte dell'evoluzione normativa, la storiografia del Diritto richiede di lavorare con norme giuridiche di qualunque tipo. Il professor Gilbert ci ricorda que

«El objeto de la historia del derecho ha de ser considerado desde un punto de vista histórico y desde un punto de vista jurídico-sistemático; el

primero es dominante en la historia de las fuentes; el segundo, en la historia de las instituciones.»²

Queste parole assumono una forza particolare in un lavoro come questo, in cui si affronta una revisione della normativa puntando sullo studio di una concreta istituzione giuridica, come la tutela e la protezione del patrimonio storico e culturale, e al contempo la sua evoluzione durante tutto il corso della storia.

I cambi normativi e gli avvenimenti delle istituzioni giuridiche sono sempre andati di pari passo con i cambiamenti linguistici prodotti dall'evoluzione sociale, per cui nella maggior parte dei casi è di fondamentale importanza possedere un alto grado di conoscenza delle matrici terminologiche che potrebbero esistere nella nomenclatura delle istituzioni nella scienza giuridica del momento, con l'obiettivo di procedere con una corretta interpretazione della normativa.

Per procedere in modo corretto, è necessario approfondire in modo decisivo l'antica normativa relativa all'intera area di conoscenza e non solo alla nostra ricerca. Uno studio dettagliato ma al contempo isolato ad un corpo normativo o ad una parte di esso, non ha un grande interesse scientifico, considerando il fatto che comporta una conoscenza parziale della realtà giuridica ed anche una visione ridotta di ciò che realmente può essere l'istituzione sulla quale verte il presente studio.

Nel caso che ci riguarda, ciò che bisogna tenere in conto è l'eredità romana, per tutto il periodo dell'evoluzione storico-giuridica della tutela del patrimonio culturale, accusata in molteplici occasioni a causa di due problematiche che si mantengono costanti in quasi tutto il periodo storico oggetto del nostro studio, ovvero, la recezione del Diritto Romano volgare, da un lato, e il fatto che questa recezione fosse addirittura errata, dall'altro, dando così inizio ad un'interiorizzazione normativa che rompe la tradizione giuridica dell'Impero.

²Rafael GIBERT; *Historia general del Derecho Español*. (Madrid. Copigraf, S. L. 1974.) [=GIBERT, *Historia General*.] P. 7.

Questo fatto ineluttabile, dovrebbe richiamare la nostra attenzione sul fatto che il Diritto Romano classico dell'epoca giuridica di splendore ci è arrivato in piccole dosi, e sempre attraverso fonti indirette³. Bastano due esempi, come il caso dei visigoti che occuparono la Spagna romana e parte della Gallia, che hanno avuto accesso solo al Diritto Romano delle Province⁴, che è rimasto puro di fronte alle norme che hanno adattato al proprio Diritto; o il caso del Diritto Giustiniano, che nel momento in cui bisognava realizzare il compendio delle leggi, ha optato per un riassunto di tutte le norme, motivo per il quale sono giunte incomplete ai nostri giorni⁵.

Come conseguenza di questa riflessione, per quanto riguarda l'analisi storica, abbiamo deciso di non partire con il Diritto Romano classico e più puro, quanto piuttosto con il previo periodo che ha contribuito a formarlo. Ci riferiamo dunque all'epoca in cui Roma era un piccolo paese del Lazio⁶. Così facendo, vorremmo poter realizzare una comparazione più ampia dell'evoluzione normativa, nel modo più completo possibile, visto che abbiamo di fronte a noi 2.500 anni di continua evoluzione del Diritto.

Allo stesso modo, si analizza l'evoluzione di altri luoghi che possano essere di interesse, anche se ci siamo soprattutto concentrati sul Diritto che unisce l'evoluzione giuridica del regolamento italiano e spagnolo, ovvero, ciò che in passato è stato il diritto comune vigente su entrambi i territori e che vi ha regnato per molti secoli.

Di fondamentale importanza è anche conoscere qual è l'organo produttore della norma, così come le circostanze e il contesto storico nel quale la stessa norma è stata promulgata, tenendo in conto che le circostanze condizionano, e spesso anche oltremodo, la produzione legislativa, considerando che è questo il vero obiettivo del Diritto: offrire una risposta giuridica alle inquietudini sociali. La conoscenza di queste due variabili permette di capire perché una norma è stata emessa in un determinato

³Fritz SCHULZ; *Derecho Romano Clásico*. Traducción de José SANTA CRUZ TEIGEIRO. (BOSCH, Casa Editorial. Barcelona. 1960.) [=SCHULZ; *Derecho Romano*]. P. 2.

⁴José ARIAS RAMOS; *Derecho Público Romano e Historia de las Fuentes*. (Valladolid. Editorial CLARES. 1968.) [=ARIAS RAMOS; *Derecho Público*]. P. 101 y ss.

⁵SCHULZ; *Derecho Romano*. P. 2

⁶ARIAS RAMOS; *Derecho Público*. P. 8 y ss.

senso e non in un altro, o perché una norma si allontana da una tradizione giuridica consolidata⁷.

A sua volta, nella nostra ricerca, non solo abbiamo tenuto in conto il diritto positivo, nel senso di norma effettivamente promulgata, ma anche il patrimonio normativo e le abitudini proprie dei Popoli che, dobbiamo ricordare, hanno avuto una notevole influenza sull'evoluzione giuridica e che, in certe occasioni, hanno perfino obbligato a modificare e adattare molte istituzioni alle sue tradizioni, così da poterle assimilare alla tradizione romana, senza però rinunciare alle sue origini germaniche⁸ o ebraiche⁹, che le differenzia nella costruzione sistematica dell'ordinamento giuridico romano dal quale si origina, nonostante, in diverse casi, si conserva la stessa qualifica normativa e la stessa denominazione tipica del sistema giuridico romano.

Ihering, nel suo libro *"Spirito del Diritto Romano"*, diceva che il diritto promulgato dalla città di Roma non è il solo a dover essere studiato dai ricercatori dello studio del diritto, i quali devono dedicarsi anche allo studio del diritto vissuto, che è una parte importante poiché elabora e concretizza.

Allo stesso modo, il professor Eusebio Díaz indica che

*"no bastará conocer la legislación para tener cabal idea del sentido jurídico...será preciso penetrar también en aquel derecho gestado en el pueblo mismo y manifestado espontánea y directamente por su conciencia social y que forma un riquísimo tesoro de la costumbre en sus varias y valiosas fuentes"*¹⁰.

⁷Non è stato raro osservare come in determinate occasioni i Legislatori si allontanano da una tradizione giuridica molto consolidata, con l'obiettivo di dare una risposta alle inquietudini sociali, o addirittura per motivi di opportunità o necessità. Sono stati presentati diversi esempi durante il corso del presente lavoro.

⁸Karl ZEUMER; *Historia de la Legislación Visigoda*. Traducción de Carlos CLAVERÍA; (Universidad de Barcelona. Barcelona. 1944.) [=ZEUMER; *Historia*.]P. 14 y ss. También ver: Ursicino ÁLVAREZ SUÁREZ; *Curso de Derecho Romano*. (Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid. 1955.) [=ÁLVAREZ; *Curso de Derecho*.]P. 42 y ss.

⁹Juan PÉREZ Y LÓPEZ; *Discurso leído en el acto solemne de recibir la investidura de Doctor en Derecho Civil y Canónico*. (Establecimiento Tipográfico de G. Estrada y Compañía. Madrid.1862.) [=PÉREZ Y LÓPEZ; *Discurso*]. P. 52.

¹⁰DÍAZ; *Instituciones*. I. P. 9.

Per questo motivo, sarà necessaria una conoscenza adeguata delle strutture grammaticali latine, gotiche e delle epoche successive, così da poter avere un minimo vantaggio nel momento in cui, durante l'interpretazione normativa, bisognerà differenziare le matrici terminologiche.

Le diverse istituzioni e termini giuridici di origine romana, conosciuti e incorporati dal Diritto Romano volgare nella normativa posteriore, possono presentare degli inconvenienti che devono essere risolti con una adeguata ricerca storico-giuridica¹¹. Quanto detto si è verificato soprattutto nell'epoca medievale caratterizzata da un'importante assimilazione del Diritto Romano nei regolamenti dell'epoca stessa¹².

In questo stesso momento storico, uno stesso termine, in entrambi i contesti giuridici, può offrire un significato totalmente diverso, o essere sinonimo. Tuttavia, l'ambiguità che può generarsi per l'interprete disinformato che realizza il suo studio può essere eccessiva e condurre a confusioni.

Per questo motivo, è importante possedere una conoscenza critica delle fonti, elemento basilare della Storia del Diritto e delle Istituzioni, e più precisamente – nel nostro caso- quelle relative alla tutela del Patrimonio Culturale. Ad ogni modo, una corretta analisi esige anche un previo conoscimento del Diritto Romano e delle tracce lasciate dalle abitudini dei diversi Popoli durante la loro evoluzione, che rappresenta una costante per tutta l'età Media e Antica. Inoltre, a parte le fonti relative alla creazione del Diritto, bisogna tenere in conto la sua stessa applicazione, che spesso e volentieri ci informa sullo stato della questione relativa al periodo che stiamo studiando. A tal proposito, recuperiamo informazioni dalla storiografia, che in molti casi si converte in un'autentica fonte primaria di conoscenze, che ritroviamo negli scritti di Estrabón, Tito Livio, Suetonio e Sant'Isidoro¹³.

L'insieme delle fonti che abbiamo utilizzato sono scritte in latino, fino al XVI secolo, sia perché rappresentava la lingua vernacola dell'epoca e sia perché era la lingua colta e dunque veicolo della scienza giuridica. Non è consigliabile l'utilizzo di nessun

¹¹SCHULZ; *Derecho Romano*. P. 3.

¹²ÁLVAREZ; *Curso de Derecho*. P. 59.

¹³Álvaro D'ORS PÉREZ-PEIX; *Presupuestos críticos para el Estudio del Derecho Romano*. (Consejo Superior de Investigaciones Científicas. 1943.) [=D'ORS; *Presupuestos*. I.] P. 69.

tipo di traduzione idiomatica, visto che molte volte vengono accompagnate da valutazioni soggettive, che, nella stesura della normativa, potrebbero sottrarre il lettore dalle proprie percezioni; osservazioni che possono attribuire alla norma un significato o un altro e che in diverse occasioni presentano una differenza abissale nell'interpretazione della Legge concreta. Per di più, in diverse occasioni abbiamo riscontrato errori di traduzione, così come verrà mostrato nel testo della tesi che esponiamo con il presente lavoro.

Come abbiamo già detto, ci troviamo di fronte ad un sistema normativo redatto totalmente in latino, per il quale è stata necessaria non solo la conoscenza della lingua latina¹⁴, ma anche di tutti i precisi aspetti terminologici delle istituzioni con le quali si stava lavorando, così da evitare ogni possibile errore ingiustificato durante l'analisi e l'interpretazione della norma.

Dobbiamo inoltre ricordare che le differenze terminologiche e la loro mancanza di conoscenza, non permettono un'adeguata interpretazione normativa. Neppure un'interpretazione autentica potrebbe facilitare il lavoro del ricercatore se quest'ultimo non è perfettamente a conoscenza del carattere specialistico del lessico utilizzato dal Legislatore, creatore della Legge o della norma.

Il sistema giuridico deve essere inquadrato in un determinato ambiente culturale e sociale che permetta alle Istituzioni di cambiare, in un modo o in un altro. Un sistema agrario, rurale e di economia di sussistenza, in cui l'importanza della figura patriarcale rappresenta la chiave di tutto, essendo questa considerata la colonna portante della famiglia¹⁵, così come si è verificato durante il corso della storia, con l'epoca del popolo Latino, la fine del basso Impero Romano o l'Alta Età Media.

¹⁴DÍAZ; *Instituciones*. I. P. 19.

¹⁵Theodor MOMMSEN; *Compendio del Derecho Público Romano*. Traduzione di P. DORADO MONTERO. (Establecimiento Tipográfico de Idamor Moreno. Madrid. 1893.) [=MOMMSEN; *Derecho Público Romano*.] P. 14 y ss. Secondo Mommsen, il Popolo di Roma ammetta l'istituzione della famiglia come qualcosa di necessario e che conferma il Diritto Privato, fino al punto di ammettere l'incapacità della donna per avere la propria potestà e confermare il diritto di proprietà su essa stessa e sui figli del Pater Familias, che sarebbe il marito della prima e il padre dei secondi. E ARIASRAMOS; *Derecho Público*. P. 11. In particolare, il professore Emilio Costa dell'Università di Bologna, nella sua pubblicazione sulla storia del diritto romano, gli dedica più di sei capitoli interi, nei quali studia il regolamento romano, la sua evoluzione storica e le diverse istituzioni relazionate alla famiglia. Vedere: Emilio COSTA; *Storia del Derecho Romano Privato*. (Fratelli Bocca Editori. Torino. 1911.) [=COSTA; *Storia del Derecho Romano*.] P. 3 y ss.

A sua volta, la famiglia, come nucleo sociale, è un'istituzione vitale, che dobbiamo tenere presente nel momento dell'interpretazione delle norme, specialmente in un'epoca come quella dell'Impero Romano, e, per inerzia giuridica, di tutto il periodo dell'Alta Età Media. Molte volte, il Legislatore non pensa al bene individuale, ma piuttosto al comune interesse familiare in quanto valore superiore a qualunque altro. Ad ogni modo, nella Legislazione, non è ancora presente un accentuato individualismo, che troveremo invece nell'epoca del positivismo.

L'identificazione dei sistemi normativi non è facile, in particolar modo se teniamo in conto la loro dispersione e soprattutto quella della prima metà dell'Era. Basti ricordare la traiettoria storica dei popoli in Europa, per capire che non tutto il lascito legislativo dell'Impero Romano fu creato e lasciato in Italia¹⁶. Furono i movimenti dei Popoli all'interno di tutto il continente europeo e africano che, dal centro del potere, fecero arrivare la normativa fino ad ogni punto dell'Europa, permettendo, così, una sua maggiore diffusione e, a volte, perfino conservazione.

Schulz, afferma che, per rispondere alle domande che ci vengono espresse durante l'elaborazione di un lavoro e vedere quale realmente sia il Diritto da applicare, così come anche la *mens legislatoris*, dobbiamo procedere attraverso la “ricerca storica e non la “*exégesisdogmática*”¹⁷.

Il professor Eusebio Díaz si pronuncia esattamente allo stesso modo, affermando che i metodi espositivi più frequenti durante l'elaborazione di un lavoro sono quello narrativo, analitico e dogmatico¹⁸. Mentre il primo dei tre è una semplice esposizione dei fatti, che può risultare frammentaria e non prevedere alcun tipo di esame, e il secondo esclude fonti “preziose del diritto come quello consuetudinario”¹⁹, il terzo produce una divisione tecnica aprioristica, il che ci conduce precisamente al pericolo che comporta lo stesso apriorismo. In questo caso, tenuto conto del fatto che

¹⁶ ARIAS RAMOS; *Derecho Público*. P. 99 y ss. y P. 101 y ss.

¹⁷ SCHULZ; *Derecho Romano*. P. 3.

¹⁸ DÍAZ; *Instituciones*. I. P. 21.

¹⁹ DÍAZ; *Instituciones*. I. P. 21.

questa parte della disciplina giuridica è particolarmente storica, il metodo più adeguato a questo tipo di lavoro sarà l'analisi²⁰, così come consiglia il professor Díaz.

Per tanto, il metodo che decidiamo di adottare è quello della ricerca storica e la successiva analisi di quanto viene trovato.

Con il fine di lavorare seguendo questo schema, abbiamo realizzato un compendio della normativa che ci riguarda e che rientra nel nostro oggetto di studio. In un primo momento abbiamo avuto accesso alla normativa del Diritto Romano proveniente da punti tanto diversi tra di loro come Taranto, Costantinopoli, Malaga, Modena, ecc. Successivamente, invece, abbiamo limitato la normativa ad un criterio geografico, scegliendo esclusivamente quella che è stata promulgata nel territorio dei due paesi oggetto della nostra comparazione.

Un'altra difficoltà riscontrata è che la Legislazione del periodo di tempo scelto per la nostra ricerca storico-scientifica e la sua conseguente analisi²¹, in alcuni casi, non si conserva o non la si trova in versione integrale all'interno dei testi giuridici, perché è stata persa, o perché addirittura, sfortunatamente, non è ancora stata trovata da un ricercatore o da un archivista. Questo fa sì che la nostra ricerca si veda danneggiata a causa della mancanza di una normativa che potrebbe modificare le nostre interpretazioni, o attribuire una maggiore precisione alle nostre affermazioni, nel caso in cui in futuro si dovessero trovare dei frammenti che adesso ignoriamo.

A sua volta, dobbiamo anche aggiungere che in alcuni casi non si mantiene l'integrità della norma, della quale arriva solo una parte dell'originale²², e questo è dovuto al fatto che, nel momento della sua stesura, i redattori hanno sintetizzato e dimezzato le norme e, di conseguenza, ciò che è giunto a noi è stata una sintesi delle norme emesse dagli imperatori e dai re di quel momento e, per tanto, non conosciamo l'integrità del testo.

²⁰ DÍAZ; *Instituciones*. I. P. 21.

²¹ DÍAZ; *Instituciones*. I. P. 21.

²² É' il caso dei documenti di Giustiniano che riassumono notevolmente la normativa, con il fine di creare il *Codex Iuris Civilis*.

È importante fare riferimento anche al sistema formale di raggruppamento delle Leggi, che per molti secoli è stata la raccolta, un metodo al quale il giurista di oggi non è abituato. L'organizzazione attraverso codici, che nasce più di due secoli fa, dopo l'Illuminismo francese, e che è sempre più presente nella nostra vita quotidiana, ha permesso al giurista moderno di abbandonare la dispersione normativa che esisteva a quei tempi.

Ciononostante, la differenza tra i codici e il compendio come mezzo di disposizione sistematica in un unico libro contenente numerose Leggi e, a volte, realizzato senza seguire un criterio fisso di selezione, è senza dubbio un elemento che il ricercatore deve tenere in conto nel momento in cui dovrà fare la sua analisi, giacché, all'interno dello stesso libro e in punti diversi dell'apparato legislativo, è possibile trovare Leggi totalmente diverse tra di loro. Secondo quanto detto, dunque, in varie occasioni, ciò che troveremo non saranno solo delle norme concordanti tra di loro, ma perfino divergenti e totalmente diverse l'una dall'altra. Per tutto il testo del presente lavoro vengono proposti diversi esempi che illustrano alla perfezione quanto appena affermato. Per tanto, tra i compiti del ricercatore rientra anche quello di controllare e tenere in conto tutti questi ostacoli.

Nel presente lavoro è inclusa perfino l'evoluzione legislativa e come, in certe occasioni, si optava per alcune modifiche che dopo sarebbero state abolite nello stesso criterio stabilito, o il cui scopo si sarebbe limitato ad una normativa successiva molto più restrittiva. Così, si trovano delle norme che creavano un cammino verso una direzione ben precisa, e, in momenti successivi, una normativa che non seguiva questo tracciato per poi essere abrogata per tornare verso la linea tracciata.

Come vedremo durante tutto il nostro studio, il diritto alla tutela dei beni culturali nasce inevitabilmente unito, e come lascito, al diritto urbanistico antico. La disposizione urbana è arrivata al punto di cercare una protezione di ciò che era già esistente, come misura di controllo costruttiva e di contenimento sociale. La sua evoluzione è sempre stata legata all'evoluzione del Diritto Romano Urbanistico e al Diritto Edilizio. Questo legame durerà nel tempo e, per tanto, il suo sviluppo dipenderà sempre dal Diritto Amministrativo in quanto tale e, soprattutto, dalla parte regolatrice del controllo di edificabilità.

L'indipendenza come area giuridica diversa dal Diritto regolatorio dei beni culturali ha avuto luogo all'inizio del XX secolo, e cioè, curiosamente, quando lo sviluppo urbano si era convertito nel suo maggiore nemico. Lo sviluppo delle città e l'interesse dell'essere umano nel sostituire il vecchio per il nuovo, senza apprezzare l'antichità o la validità artistica della costruzione, si è verificato in tutti i periodi storici. Sono, però, state le epoche di grande ricchezza economica e di splendore della società, quelle in cui questa circostanza non sempre gradevole ha avuto luogo con maggiore assiduità e frequenza. Quanto detto diviene evidente nel XX secolo, quando lo sviluppo urbano nei nuclei urbani e la normativa che lo regolava non sono stati in grado di proteggere la memoria del passato modellata nelle sue costruzioni.

Dall'altro lato, la stesura del presente lavoro nella sua parte storica rappresenta il prodotto finale di un vasto processo di ricerca che ha avuto inizio con lo studio e l'analisi delle fonti normative, della dottrina e delle fonti storiche primarie, così come si può dedurre da ciò che è stato precedentemente esposto.

Una volta identificata e analizzata la normativa, abbiamo dovuto procedere con una sistemazione interna e propria, come punto basilare con il quale poter redigere il lavoro. In questo contesto optiamo chiaramente per un ordine cronologico, senza però evitare le connessioni esistenti tra le diverse norme con simile contenuto o organo produttore. Come vedremo, alcune norme, non solo presentano un contenuto più o meno simile, ma sono anche confermative di altre precedenti, e non solo indirettamente per quanto riguarda ciò che viene regolato, ma anche direttamente, menzionando e facendo riferimento a quelle anteriori, caratteristica che attribuisce alle suddette norme una speciale categoria di validità. A loro volta, questo tipo di norme sono particolarmente interessanti per l'interprete-ricercatore per il fatto che sono state soggette ad una mancanza di applicazione chiara fino al punto di doverle di nuovo riformulare e promulgare.

Ad ogni modo, non dobbiamo lasciare da parte la dottrina giuridica dell'epoca contemporanea alla norma. Molte volte è proprio questa dottrina ad offrire matrici interessanti, anche se si tratta di temi affrontati grossolanamente, e a gettare una luce per il ricercatore. Le fonti antiche, più o meno, ci raccontano succintamente le situazioni

che hanno avuto la normativa come risultato. Allo stesso modo, ci aiuta particolarmente a contestualizzare le norme, tenendo in conto i riferimenti contemporanei che includono.

La bibliografia relativa al Diritto Romano e medievale deve essere obbligatoriamente consultata. Sfortunatamente non abbiamo trovato molti testi che affrontino argomenti relativi alla tutela del patrimonio culturale, tuttora inedito sotto alcuni aspetti, e che in alcune occasioni vengono trattati per la prima volta. Nessun testo in concreto è noto per essere un tema quasi inedito; ma ciò non significa che il tema della tutela del patrimonio storico e il suo controllo da parte delle autorità competenti non sia stato trattato a proposito di commenti di Legge o di altre istituzioni. Quanto detto ha del tutto favorito la conferma delle nostre opinioni e interpretazioni, appoggiandole, a volte, anche se marginalmente.

Ovviamente, se conosciamo ed esaminiamo la dottrina giuridica primigenia, è necessario conoscere la normativa all'interno della quale si sono piano piano evolute le istituzioni giuridiche. Nonostante la normativa già vista si sia mantenuta in vigore per molto tempo, non possiamo non considerare il fatto che molte Leggi abbiano iniziato la loro evoluzione a partire dal Diritto Romano, infatti è proprio per questo motivo che abbiamo scelto questo punto di partenza per la nostra analisi, e non solo perché si tratta di un elemento comune tra l'Italia e la Spagna, ma anche, e soprattutto, perché rappresenta il punto di partenza del Diritto Europeo.

Grazie a queste opere di riferimento, nelle quali spesso e volentieri si converte ciò che viene apportato dalla dottrina, siamo stati in grado di localizzarci, cercare i temi connessi, così come anche vedere che esiste un modo coerente all'interno della stessa dispersione normativa storica, retta da valori propri e appartenenti al suo sistema giuridico-economico contemporaneo, particolarmente diversi da quelli attuali. Come vedremo, l'influenza sociale è un elemento rilevante nella struttura di una norma giuridica in modo determinato. Senza questa influenza, la norma, quasi certamente, avrebbe avuto un altro aspetto, o addirittura non sarebbe esistita.

Inoltre, nella ricerca della bibliografia si includono inevitabilmente le opere di carattere storico-giuridico, così come altre pubblicazioni giuridiche e multidisciplinari, che integrano lo studio che è stato portato avanti per tutto questo tempo.

Doverosa è stata la consultazione di vari commenti dei testi giuridici realizzati da grandi romanisti e germanisti, soprattutto in edizioni di riferimento, come potrebbero essere quelle pubblicate sotto il "*Monumenta Germaniae Historica*". In aggiunta, è stato necessario ricorrere alla consultazione di Enciclopedie Giuridiche di grande contenuto dottrinale che, nonostante oggi non vengano più utilizzate come opere di consultazione, non è conveniente dimenticare, visto che sono in grado di apportare delucidazioni in vari aspetti.

Una volta analizzati tutti questi elementi, adeguatamente tradotti, e ricercata la dottrina giuridica, che fino al XVII secolo è redatta anche in latino, ciò che ci restava da fare era solo la stesura della ricerca, che secondo il nostro giudizio ha riportato dei risultati interessanti.

La raccolta di tutte queste informazioni è ciò che ci ha aiutato con l'identificazione delle problematiche proprie dell'istituzione, con l'analisi dell'evoluzione storica della stessa, oggetto del nostro studio, per più di due millenni, così come con il conseguimento di una costruzione dogmatica e ordinata della tutela giuridica del Patrimonio Culturale e del suo controllo costante da parte dell'Amministrazione competente. A sua volta, è stato anche possibile trovare le soluzioni apportate dal sistema giuridico in ogni periodo storico, certamente diverse da quelle che, ai nostri giorni, avrebbero potuto proporre i nostri attuali Legislatori.

In fine, una volta raggruppato integralmente tutto il nostro materiale, si procede con la sistemazione delle fonti, della dottrina, della bibliografia esistente e ritrovata relativa all'argomento, e addirittura dei precedenti giurisprudenziali riuniti sotto uno schema concettuale provvisorio, che subirà delle modifiche durante la stesura del presente studio, rispettando comunque quelle che sono le idee iniziali e principali che hanno mantenuto la linea della nostra ricerca.

Richiede, invece, diversi requisiti metodologici e sistematici il trattamento del diritto positivo attuale, poiché, per quanto riguarda lo studio dell'aspetto storico, esige delle condizioni specifiche differenti, il che comporta un cambiamento nell'uso della metodologia.

2.2. Metodo di Ricerca del Diritto Positivo.

Per poter realizzare la ricerca relativa al diritto positivo attuale, tanto italiano quanto spagnolo, bisogna tenere in conto il fatto che ci troviamo di fronte ad un'area del Diritto abbastanza singolare, ovvero quella del Diritto Amministrativo. Questa porzione dogmatica dell'Ordinamento Giuridico, a ragione della sua specificità conforme al suo oggetto di regolazione e ai principi che la reggono, richiede l'utilizzo di una metodologia diversa da quella che potrebbe richiedere qualunque altro settore giuridico.

Lavorando con questi due sistemi normativi così distinti, ovvero quello italiano e quello spagnolo, possiamo notare delle differenze notevoli non solo nella terminologia utilizzata o nella lingua con la quale vengono pubblicati, ma perfino nella morfologia delle Leggi, che possiedono una tecnica legislativa molto diversa, anche se in alcuni casi le soluzioni giuridiche appaiono diverse in alcuni punti, ma simili in altri.

Il fatto che i soggetti che intervengono non si trovino sullo stesso piano, tenuto conto del *Ius Imperii* della Pubblica Amministrazione, e a sua volta, il vasto potere di tutela e di auto-tutela posseduto dalla stessa, considerato che è il principale soggetto destinatario del diritto emanato in questo lavoro, lo trasformano in una materia diversa nel momento in cui il trattamento metodologico viene messo in pratica.

Per iniziare, è necessario conoscere entrambe le lingue, così come la loro precisione terminologica o idiomatica, in particolar modo per quanto riguarda l'area del sistema normativo oggetto della nostra ricerca.

Partendo da qui, occorre iniziare mantenendo una visione generale dell'Ordinamento Giuridico di ogni Stato, per poi addentrarci in uno studio più specifico relativo alla sotto-area di conoscenza del diritto della tutela dei beni culturali.

Bisognerà quindi identificare il sistema normativo oggetto della nostra ricerca, e sul quale verrà tracciata la tesi che qui appoggiamo. Ovviamente, quanto detto deve essere accompagnato da un esame dei precedenti giurisprudenziali, così da poter comprendere fino a dove è arrivata l'evoluzione regolativa; questione sulla quale ci siamo già pronunciati nella prima parte della metodologia, visto che presenta un modo diverso con il quale procedere, e sul quale non torneremo.

Partendo da ciò, e tenuto conto della vastità dello studio che si propone, la nostra ricerca deve essere appoggiata con l'analisi e il tracciato relativi allo stato della discussione dottrinale del nostro tema in entrambi gli stati. Questo è il finalenaturale, una volta trovati i precedenti storici normativi.

Pertanto, è necessario cercare una ricca varietà di libri e monografie che trattino il tema analizzato nella presente tesi, come strumento di necessità e come base per l'appoggio della nostra teoria²³. La necessità di una specifica informazione bibliografica per il tracciato e l'appoggio argomentativo dei concetti e teorie che verranno trattate o respinte nella nostra tesi diventa necessaria, dato che è risaputo che non potremo trovare un titolo specifico riguardante il tema della nostra tesi.

Vero è, però, che abbiamo avuto la fortuna di trovare una vasta bibliografia che tratta il nostro tema, seppur, a volte, di sbieco o non come argomento centrale dello studio. Dobbiamo tenere in conto che in diverse occasioni abbiamo potuto raccogliere delle premesse specifiche²⁴ sul nostro tema, incluse dentro altri argomenti generalizzati e contenuti in questa varietà bibliografica che abbiamo preso come punto di riferimento. La questione, seppur conosciuta, non sempre viene messa bene in pratica, motivo per il quale una ricerca seria e adeguata non deve desistere da una esaminazione e analisi di

²³ Luciano VANDELLI (COORD.). *Guida alla Ricerca dei Materiali. Diritto pubblico-Amministrazioni Pubbliche* (Maggioli Editore, Dogana 1999). [=VANDELLI;Guida]. P. 9.

²⁴ VANDELLI; *Guida*. P. 9.

pubblicazioni, libri e monografie, cercando tra i temi trattati ciò che è di nostro interesse.

Nel caso più concreto delle riviste dobbiamo operare esattamente nello stesso e identico modo. Sono molti gli esempi²⁵ che possiamo trovare e che fanno riferimento a questa tipologia bibliografica incentrata sulla Pubblica Amministrazione, tanto in Spagna quanto in Italia. Ciononostante non è eccessivo il numero delle riviste che trattano il diritto della tutela dei beni culturali nello specifico, salvo quelle con una tematica più generale, che ammettono dei titoli diversi sotto la sua tutela.

A quanto detto, va aggiunta anche l'abbondante produzione che sta subentrando²⁶ all'interno del Diritto Amministrativo di riviste e studi, pubblicati sempre più in abbondanza e che toccano lateralmente i temi che sono di nostro interesse. Questo però non significa che non ci siano due grandi titoli sotto i quali possiamo trovare lavori checi possano risultare interessanti, come ad esempio la Rivista elettronica "AEDON" in Italia, o "Patrimonio Cultural y Derecho" in Spagna, che, tra le altre, rappresentano due pubblicazioni del tutto incomparabili a livello del diritto della tutela dei beni culturali e che si distaccano da tutto il resto.

Non possiamo fermarci al formato della rivista fisica, visto che l'evoluzione delle modalità di ricerca e delle varianti metodologiche che si sono pian piano introdotte durante questi anni, hanno permesso una novità e una maggiore possibilità di pubblicazione su Internet e, per tanto, un maggiore e più rapido accesso alle informazioni attraverso l'uso della rete. A questo dobbiamo unire anche i motori di ricerca, o motori di indagine²⁷, che facilitano la ricerca di articoli e documenti riguardanti un qualunque tema in generale.

Questo aiuto nella ricerca non deve essere lasciato indietro, tenuto conto dei vantaggi che comporta e il risparmio di tempo, dato che facilita il ritrovamento di articoli, capitoli di libri, relazioni di verbali di congressi e seminari, o collaborazioni di

²⁵VANDELLI; *Guida*. P. 9.

²⁶Aristide POLICE; "Interessi Pubblici, interessi privati e predeterminazione delle decisioni amministrative." En: Luciano VANDELLI (COORD.); *Dottorato di Ricerca in Diritto Pubblico XII, XIII, XIV Ciclo*. (CLUEB, Cooperativa Libreria Universitaria Editrice Bologna. Bologna. 2000.) [= POLICE; *InteressiPubblici*.] P. 79.

²⁷VANDELLI; *Guida*. P. 27.

libri omaggio su temi che siano di interesse per il ricercatore e per il suo lavoro di ricerca.

Insieme a tutto ciò, dobbiamo anche aggiungere che questi motori di ricerca rendono possibile l'accesso al sistema delle biblioteche in rete, non solo degli stati implicati, ma di qualunque altra parte del mondo, aspetto che aiuta notevolmente ad ampliare il raggio di ricerca.

Tutti questi elementi di appoggio, nel momento in cui viene messa in pratica la ricerca non devono essere messi da parte, visto che facilitano in grandi misure gli studi di ricerca e non vi è, dunque, motivo per rinunciare alle possibilità dateci dalla tecnologia attuale, specialmente sapendo che le Pubbliche Amministrazioni sono particolarmente complesse, e che di conseguenza tutta la dottrina sviluppata intorno alle stesse parteciperà a questo fenomeno di complessità²⁸. A questo va anche aggiunto il cambio del punto di vista dell'Amministrazione, all'interno della quale lo sguardo non si rivolge più solo agli enti e agli organi pubblici, poiché si inizia sempre più a tenere in conto il cittadino, danneggiando la posizione della stessa Amministrazione²⁹.

Tuttavia, questo non rappresenta un ostacolo al mantenimento delle tradizionali raccomandazioni metodologiche che sono state utilizzate per tutti questi anni di sviluppo della ricerca come, per esempio, la consultazione di dizionari o enciclopedie giuridiche, che danno a tutti gli effetti il loro punto di vista; anche se sfortunatamente il tema del diritto della tutela dei beni culturali e le Amministrazioni che intervengono non sono dei temi particolarmente trattati.

A quanto detto fino ad ora, dobbiamo aggiungere un intenso sguardo alla Giurisprudenza e alla casistica data attraverso i precedenti amministrativi che conosciamo grazie alle decisioni emesse.

Terminata la fase di ricerca e di raggruppamento delle informazioni legali, dottrinali, giudiziarie e amministrative da utilizzare per l'elaborazione del presente

²⁸VANDELLI; *Guida*. P. 5.

²⁹POLICE; *Interessi Pubblici*. P.79 y ss.

lavoro, ci addentriamo in un'altra fase importante, ovvero l'analisi delle stesse informazioni³⁰.

Da una lettura coscienziosa che si imponeva all'inizio, la maturazione di quanto letto e un'analisi quanto meno completa di tutto quanto raccolto, senza smettere di tenere a mente i precedenti legislativi che hanno contrassegnato la deriva della normativa, fino ad arrivare all'attuale soluzione giuridica della problematica sociale.

Culminata la lenta analisi realizzata, ovviamente si impone anche un momento di critica e di sistematizzazione dell'informazione, non solo della dottrina con l'obiettivo della sua catalogazione e collocazione, ma anche e soprattutto della normativa, delle problematiche che implica la sua messa in moto e dell'efficacia della Pubblica Amministrazione nel momento della sua applicazione.

E' risaputo che l'Amministrazione, nella sua attuazione, risponde ad alcuni principi, che nel caso spagnolo possiamo osservare nell'articolo 103 della Costituzione spagnola del 1978³¹, e nel caso italiano, invece, nell'articolo 97 della Costituzione italiana, e nel primo articolo del Decreto Legislativo 241 del 1990³², secondo il quale se una normativa nel momento in cui viene messa in funzione non suppone e prevede il rispetto di detti principi, difficilmente potrà essere adeguata, motivo per il quale si impone una critica rigorosa con il fine di proporre un'evoluzione pratica. La storia legislativa è completamente piena di proposte di miglioramento, e questo è ciò che ci siamo proposti di fare nel nostro lavoro.

Ovviamente, la comparazione tra la legislazione italiana e spagnola deve essere fatta in questo punto, tenuto conto che è esattamente qui dove si dà voce alla critica e all'analisi. Questa comparazione è la base della nostra tesi, tenendo presente che la

³⁰Vedere nota a piè di pagine N° 18 y 21.

³¹Vedere: Miguel SÁNCHEZ MORÓN; *Derecho Administrativo. Parte General.* (Editorial Tecnos. Madrid. 2013). [=SÁNCHEZ MORÓN; *Derecho Administrativo*]. P. 76 y ss. Vedere anche: Luciano PAREJO ALFONSO (COORD.); *Lecciones de Derecho Administrativo. Orden Económico y sectores de referencia.* (Editorial Tirant Lo Blanch. Valencia. 2013). [=PAREJO ALFONSO; *Lecciones de Derecho Administrativo*]. P. 69.

³²Luciano VANDELLI, y Gianluca GARDINI (COORD.); *Il diritto amministrativo nella Giurisprudenza.* (Maggioli Editore. Santarcangelo di Romagna. 2013). [=VANDELLI; *Il Diritto amministrativo*]. P. 17-42. Tambien en: Marco D'ALBERTI; *Lezioni di Diritto Amministrativo.* (G. Giappichelli Editore. Torino. 2013). [=D'ALBERTI; *Lezioni di Diritto amministrativo*]. P. 35 y ss.

legislazione nazionale spagnola e quella dello sviluppo regionale beneficiano di quella italiana. Le esperienze evolutive in materia di regolazione dell'Italia sono state accettate dal Legislatore nazionale spagnolo in diverse occasioni, anche se non sempre in modo soddisfacente. Allo stesso modo, ha introdotto le sue modifiche d'accordo con le necessità proprie della realtà sociale statale spagnola.

A livello regionale spagnolo, il Legislatore autonomo, partendo dalla legge fondamentale 16/1985 del Patrimonio Storico Spagnolo, ha proceduto con delle modifiche nel suo lavoro di sviluppo normativo, includendo istituzioni procedurali che non esistevano prima e la cui validità era messa in discussione, neppure quella che procede dalla mera imposizione legislativa.

Quando questa fase è giunta ad un termine provvisorio, abbiamo osato proporre un modello di schema più o meno definito sul quale iniziare la sistematizzazione e l'organizzazione dei temi da trattare nel nostro lavoro.

Una volta fissato lo schema guida che verrà utilizzato per lo sviluppo del nostro lavoro, lo si inizia a sviluppare, realizzando la comparazione, precedentemente vista, dei due ordinamenti giuridici che verranno esaminati in tutto il percorso della presente tesi. Sarà questa la fase più importante, sapendo che è di vitale importanza mettere nero su bianco la ricerca realizzata, così da poterla diffondere.

Dopo aver sviluppato lo schema, la realizzazione del testo deve mantenersi fedele allo schema stesso, ai progressi seguiti per mezzo della ricerca, modellando la realtà giuridica e la sua critica, allo stato della questione trattata, alle circostanze che si verificano, alle opinioni dottrinali riscontrate, alla realtà giurisprudenziale e alla casistica amministrativa.

Chiaramente, con questo metodo multiforme che si utilizza per la compilazione di un nuovo lavoro dottrinale, l'autore deve anche difendere una tesi essenziale, con cui azzardare una nuova proposta da apportare alla ricerca e al mondo della dottrina. In questo modo si cercherà di sostenere un modo di concepire l'istituzione, con il quale - inoltre - si concluderà il presente lavoro.

Una volta realizzata questa comparazione e tratte le conclusioni, dobbiamo, a sua volta, mettere in evidenza le somiglianze esistenti tra i due ordinamenti giuridici sui quali viene effettuata la comparazione, e -prima di tutto- le divergenze e le distinte soluzioni apportate dal Legislatore, le conclusioni alle quali siamo giunti attraverso l'analisi realizzata e le possibili proposte di miglioramento della normativa a cui facciamo riferimento, previa critica attendibile della stessa.

Una volta concluso questo *iter*, il presente lavoro altro non è che il suo risultato finale.

P

A

R

T

E

P

R

I

M

E

R

A

P

R

I

M

A

P

A

R

T

E

PRIMA PARTE

LA EVOLUZIONE STORICA DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE CON L'INCARICO DELLA TUTELA DELLE ANTICHITÀ.

La regolazione dell'organizzazione della Pubblica Amministrazione con l'incarico della tutela dei Beni Culturali nella Storia del Diritto Italiano e Spagnolo.

PARTE PRIMERA

LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA LA TUTELA DE LAS ANTIGÜEDADES.

La normativa organizativa de la Administración Pública con la atribución de la tutela de los Bienes Culturales en la historia del Derecho Italiano y Español.

Capitolo I

Il Diritto di Tutela nell'Impero Romano

Capítulo I

El Derecho de Tutela en el Imperio Romano.

SOMMARIO: 1. L'antico Diritto di Roma. 1.1 Le Dodici Tavoli.- 2. L'Epoca Clasica del Diritto Romanistico.-2.1 Il Periodo dei Iulius.- 2.2. Senatus Consulta Hosidianum.-2.3. Senatus Consulta Volusianus.- 2.4. Il Periodo dei Flavius.- 2.5. L' Editto di Vespasiano.- 2.6. Senatus Consulta Acilianus.-2.7. Protezione degli edifici privati nella Hispania Romana.- 3. Il Diritto Giustiniano.- 3.1. Costituzioni e Leggi Imperiali.-3.2. Costituzioni degl'Imperatori Severo ed Antonino Caracalla.- 3.3. Costituzioni dell'Imperatore Alessandro Severo.-3.4. Costituzioni dell'Imperatore Filippo.- 3.5. Leggi Imperiali dell'Imperatore Costantino il Magno.-3.6. Constitución del emperador Constancio.- 3.7. Leggi imperiali degli imperatori Valente, Valentiniano y Graziano.- 3.8. Leggi Imperiali di Teodosio I.- 3.9. Leggi Imperiali di Zenón.

1. El Derecho de Roma.

Con el fin de realizar un análisis fundamentado de la evolución de la normativa actual, y tal y como ya hemos dicho en el apartado de la metodología, debemos conocer la normativa previa que ha dado origen al actual derecho positivo.

Una indagación histórica del Ordenamiento Jurídico es lo que nos aportará luz, y nos permitirá ver los matices y la evolución en la *mens legislatoris*, que dio como consecuencia la conformación de un conjunto normativo ordenado al fin de proteger las edificaciones históricas, con un fin u otro.

Es evidente, que de algún periodo histórico se ha de partir, y si bien es cierto, se pudiera haber elegido uno más reciente, se ha elegido el periodo del Derecho Romano ya que en este se dio la conformación del Derecho común de Occidente, y por otro lado, es el momento en el que la Itálica y la Hispania eran componentes del mismo Imperio, tras la conquista de la segunda en el S. I a. C.

Este periodo ha sido el primero en el que España e Italia compartieron ordenamiento, y por tanto creemos que es la época idónea en la que comenzar la investigación histórico-jurídica.

1.1. El Primitivo Derecho de Roma.

Como ya se ha justificado en el apartado metodológico, podríamos haber comenzado nuestro análisis por la época del Derecho Clásico Romano. Sin embargo, hemos optado por empezar por el inicio del propio Derecho, esto es, por el periodo del Lacio. No tendría sentido, desde nuestro punto de vista, comenzar por una época posterior, cuando tenemos conocimiento de legislación anterior, que además ha irradiado su influencia en la normativa que la sustituyó, a lo largo de todo el periodo de la República y del Principado.

Del mismo modo, este periodo es vital para la conformación del Derecho Romano correspondiente al periodo clásico, y por ello, hemos decidido comenzar desde el principio del Derecho mismo, ya que, tener un visión sesgada del mismo, y de su evolución hacen un aporte vago a la investigación, que puede ser hasta perjudicial.

En este sentido, debemos comenzar nuestro análisis por el comienzo del propio derecho positivo, esto es, la Ley de las XII Tablas.

1.2. Las XII Tablas.

La concienciación sobre el Patrimonio histórico no tuvo un gran desarrollo en la Edad Antigua, toda vez que, cualquier tratamiento o desarrollo sucedió más por una Ley casual que inspirada en la conservación de los elementos histórico-artísticos. Esta situación se mantuvo durante un largo periodo. Tanto es así que la normativa iba en auge o en disminución en la vertiente proteccionista, dependiendo de si la sociedad de la época estaba más o menos instruida.

La legislación romana era tendente a la protección de la propiedad privada, la cual la concibió como un derecho absoluto³³, es decir, se tenía como concepto de tal institución jurídica algo absoluto y defendible frente a cualquier posible merma; defensa que de modo colateral suponía la protección de edificios antiguos contra la posibilidad de quitar o arrancar alguna parte o material del mismo para su posterior aprovechamiento en una obra nueva o una reparación. La protección dispensada a cualquier propiedad variaría dependiendo de si esta era pública o privada, como se irá viendo a lo largo de la presente tesis.

Como es de sospechar y de hecho así se ha consolidado en la doctrina romanista, el nacimiento de la regulación romana no fue espontáneo³⁴. Señala Pérez y López que el nacimiento de las XII Tablas fue a causa de la propuesta realizada por el Tribuno de la Plebe "*Terentilius Arsa*³⁵ (quien) *presentó un proyecto de Ley para fijar la jurisprudencia, y hacer que las Leyes y los juicios sean conocidos de todos*³⁶", bajo el consulado de P. Volumnio y Servio Sulicio Camerino³⁷. El Código Decemviral era un

³³ Sobre el Derecho de Propiedad o Dominical en el Derecho Romano hay mucho y muy variada bibliografía. Como muestra proponemos algunos títulos: Álvaro D'Ors; *Derecho Privado Romano*. (EUNSA. Pamplona. 1968.) [= D'Ors; *Derecho Privado*]. P. 141.; Paul JÖRS; Wolfgang KUNKEL; *Derecho Privado Romano*. (Traducción de L. PRIETO CASTRO. Editorial Labor, S. A. Barcelona. 1965.) [= KUNKEL; *Derecho Privado*.] P. 172.

³⁴ PÉREZ Y LÓPEZ; *Discurso*. P. 8.

³⁵ Dionisio de Halicarnaso lo llama G. Terentius mientras que Tito Livio lo llama C. Terentilius Harsa. Ver: Dionisio de HALICARNASO; *Storia di Roma Arcaica*. (Rusconi Libri. Milán. 1984.) [= HALICARNASO; *Storia di Roma*]. P. 857.

³⁶ PÉREZ Y LÓPEZ; *Discurso*. P. 22.

³⁷ HALICARNASO; *Storia di Roma*. P. 856.

conjunto de normas que quizás fue establecido por aprobación popular, previa reunión de una comisión fijada al efecto³⁸.

De hecho, en el año 461 a. C. los Tribunos de la Plebe pidieron obtener la igualdad jurídica para todo el Pueblo, como ya había intentado hacer el Tribuno de la Plebe del año anterior, Terenzio, quien estuvo obligado a dejar a mitad su obra porque el pueblo en aquel momento se encontraba en guerra³⁹. Con este interés se propone la Ley de las XII Tablas y es de esta pugna entre patricios y plebeyos por la que nace esta normativa⁴⁰.

Se trataba de un texto que no sólo sorprendió por lo novedoso de su propuesta⁴¹, sino que en opinión del propio Pérez y López era todo un atrevimiento de cara a las magistraturas. Pese a estas circunstancias fue "*acogido por la plebe con desenfrenado entusiasmo*".⁴² habida cuenta el cambio jurídico y social que representaba esta propuesta normativa que por primera vez se realizaba en la historia del Lacio.

Eso no ha sido óbice para que el texto haya sido ampliamente criticado en el sentido contrario. Defienden Lambert⁴³ o Cornwall⁴⁴ que las XII Tablas no serían más que una recopilación de diversas Leyes adoptadas en momentos temporales distintos, y por tanto, no fueron dictadas en el mismo acto sancionador, sino que se refundieron, y posteriormente se aprobaron⁴⁵ de nuevo en un mismo acto legislativo, que se consolidó como las XII Tablas. Esta interpretación no es descabellada, habida cuenta que con una regulación dictada en momentos temporales distantes, el Legislador buscaría obtener un cuerpo único, por medio de su recopilación, y otorgarle una mayor notoriedad en la sociedad romana con vistas a una efectiva aplicación, lo que se consigue con la publicación en una sola vez y en un sólo conjunto normativo.

³⁸ Pablo FUENTESECA; *Lecciones de historia del Derecho Romano*. (Talleres Gráficos Imprenta Núñez. Salamanca. 1970.) [=FUENTESECA; *Lecciones*.] P. 43.

³⁹ HALICARNASO; *Storia di Roma*. P. 856.

⁴⁰ Wolfgang KUNKEL; *Historia del Derecho Romano*. (Ediciones Ariel. Barcelona.1964.)[= KUNKEL; *Historia*.] P. 33.

⁴¹ PÉREZ Y LÓPEZ; *Discurso*. P. 22 y ss.

⁴² PÉREZ Y LÓPEZ; *Discurso*. P. 23. También: HALICARNASO; *Storia di Roma*. X, 58. 1. P. 918.

⁴³ Lambert defiende que el Código Decemviral no sería otra cosa que principios generales del Derecho recopilados, sistematizados por el jurista *Sextus Aelius Poetus Catus*. Ver: FUENTESECA; *Lecciones*. P. 42 y sobre todo en P. 112. y DÍAZ; *Instituciones*. I. P. 142 y ss.

⁴⁴ FUENTESECA; *Lecciones*. P. 42

⁴⁵ FUENTESECA; *Lecciones*. P. 42.

Una posición intermedia entre las dos ya examinadas, sería la defendida por el romanista Álvaro D'Ors⁴⁶, según la cual, las Leyes de las XII Tablas no serían otra cosa que derecho consuetudinario de la zona del Lacio, y que en su día fue recopilado para darle una mayor vigencia, y por medio de su aprobación en un sólo acto legislativo, darle como norma escrita una mayor aplicabilidad a través de la generalización de su conocimiento. Esta teoría participa en gran medida de la anterior, siendo una posible variante de la misma, por cuanto las XII Tablas se tratarían de una recopilación de costumbres jurídicas⁴⁷ y no de derecho positivo promulgado.

Diverso discurso sería el caso de las normas relativas a los plazos⁴⁸ y a los términos temporales, que en opinión del profesor D'Ors, fueron incluidas en el acervo jurídico romano a través del acto legislativo por el que se adoptan⁴⁹. Fuera como fuere su nacimiento al mundo del derecho positivo, Álvaro D'Ors reconoce que la regulación de las XII Tablas es un monumento normativo basilar para el Derecho Romano⁵⁰.

Sin embargo, el paso del tiempo, ha hecho que tomase relevancia la postura defendida por Pérez y López de ser un único acto legislativo⁵¹, en perjuicio de otras interpretaciones aportadas por diversos romanistas las cuales hemos ido refiriéndolas a lo largo de este texto.

A pesar de ello, la doctrina romanista y la historiográfica del Derecho no consiguen ponerse de acuerdo con respecto al origen de las Leyes contenidas en las XII Tablas. Son diversas las teorías que se suelen barajar con mayor o menor éxito en la postura defendida.

⁴⁶ Álvaro D'ORS; *Elementos de Derecho Privado Romano*. (Publicaciones Estudio General de Navarra. Pamplona. 1960.) [=D'ORS; *Elementos*]. P. 15.

⁴⁷ Esta teoría también la defiende el profesor Ursicino Álvarez quien además añade que el derecho de las XII Tablas podíamos encontrar parte de la actividad jurisprudencial. Según este profesor, este conjunto jurídico, rodeado de Leyenda y misterio, venía hecho por "*los cultivadores del Derecho (jurisprudencia) [que] pertenecen al orden sacerdotal y desarrollan su actividad, impregnada de los propios caracteres formalistas y solemnes, en forma exclusivista y secreta, revistiéndola del simbolismo religioso típico de este período.*" Del mismo modo nos destaca que en este período, "*la fuente jurídica fundamental, y acaso única, son las costumbres (mores), que constituyen el contenido básico de la Ley de las XII Tablas*". Ver: ÁLVAREZ; *Curso de Derecho*. P. 5 y ss. y P. 86.

⁴⁸ D'ORS; *Elementos*. P. 15.

⁴⁹ D'ORS; *Elementos*. P. 15.

⁵⁰ D'ORS; *Elementos*. P. 15.

⁵¹ PÉREZ Y LÓPEZ; *Discurso*. P. 22.

Por un lado, determinados autores como Fuenteseca⁵² identifican y ven claramente el influjo recibido en este cuerpo jurídico desde la Magna Grecia⁵³, a la que los ciudadanos romanos habrían enviado una embajada a fin de tener conocimiento sobre la manera en la que actuaban a la hora de legislar⁵⁴.

Por otro, el profesor Álvaro D'Ors recoge la tradición de una importación directa desde las Leyes de Licurgo (S. IX a.C.), de Dracon (S. VII a. C.) y de Solón⁵⁵, entendiéndola una directísima influencia de estas sobre las Leyes latinas que las copiarían⁵⁶. Pero además, nuestro profesor da como posibilidad complementaria una razonable influencia de normativa y acervo jurídico traídos por los griegos llegados a la zona de la Italia meridional, por lo que el origen de las preceptos en uno y otro caso serían claramente griegos⁵⁷. En este último caso, acogería en cierta medida el profesor D'Ors la teoría postulada por el profesor Fuenteseca⁵⁸.

Una tercera posibilidad es la planteada mucho antes en el tiempo por el profesor López y Pérez, quien mantiene que las XII Tablas son un conjunto de influencias venidas desde Esparta o Atenas⁵⁹, e incluso de normas judías al observar la influencia del Éxodo en determinadas normas como es el caso de las Leyes 5 y 6 de la Tabla VIII⁶⁰.

⁵² FUENTESECA; *Lecciones*. P. 43.

⁵³ Se nombró una comisión de diez hombres (*Decem viri*), que viajaron a Grecia para ver el proceder de Según Dionisio una parte de los componentes del Decemvirato eran de procedencia patricia y otras de procedencia plebeya. Los primeros serían: Appio (jefe del decemvirato), Q. Fabio (que fue elegido por tres veces Cónsul), M. Cornelio, M Sergio, L. Minucio. T. Antonio, Manio Rabuleio (estos cinco últimos en su opinión menos conocidos). Por el pueblo fueron elegidos: Q. Petilio, Cesone Duilio, y Sp. Oppio. HALICARNASO; *Storia di Roma*. X. 58.3, P. 919. Sin embargo, en opinión de Tito Livio todos eran de procedencia patricia. Tito Livio IV, 3, 17.

⁵⁴ FUENTESECA; *Lecciones*. P. 43.

⁵⁵ Dionisio de HALICARNASO; *Critical Essays*. V. II. Harvard University Press. London. 1985. P. 419. Dionisio de Halicarnaso en su segunda carta a Ammaeus, destaca que los Atenienses habían adquirido una moderada constitución y construían sus sentencias de conformidad al uso generalmente reconocido (la costumbre). También ver: D'ORS; *Derecho Privado*. P. 17.

⁵⁶ D'ORS; *Derecho Privado*. P. 17.

⁵⁷ D'ORS; *Derecho Privado*. P. 17.

⁵⁸ FUENTESECA; *Lecciones*. P. 43.

⁵⁹ PÉREZ Y LÓPEZ; *Discurso*. P. 31. Antes que D'Ors, el profesor Pérez y López defendió la influencia de las Leyes de Solón en Atenas, tomando la idea de Valerio quien ya citaba la influencia de las soluciones adoptadas por aquel en temas de deudas y su similitud con las XII Tablas, sin dejar de olvidar la cantidad de población griega que llegaba a la zona del Lacio y que se iba renovando con nuevas emigraciones, por lo que esto suponía la llegada de nuevos influjos ya que los griegos llegados a tierras itálicas no olvidarían fácilmente su tradición jurídica.

⁶⁰ PÉREZ Y LÓPEZ; *Discurso*. P. 52 y ss.

Otra teoría sería la del profesor Kunkel, quien también advierte sobre la influencia del Derecho griego lo cual puede observar en el Código Decemviral, pero estos influjos se limitan a singularidades lo que en ningún caso contradice que en su conjunto, las XII Tablas son una obra original nacida del espíritu romano⁶¹.

La importancia del conjunto normativo objeto de nuestro análisis es la diversidad de temas que acoge en su seno, y sobre los que versa abiertamente a fin de dar una contestación desde el derecho positivo a las diversas inquietudes sociales por parte del Legislador romano arcaico. A los ojos del propio Cicerón, el *código* de las XII Tablas gozó de importante reconocimiento entre los ciudadanos romanos⁶², explicitando Tito Livio que llegaron a convertirse en "*la fuente de todo el derecho público y privado*"⁶³ de la etapa inicial del esplendor jurídico romano, por cuanto de ellas nació toda la ingente obra regulativa que aún hoy en día representa el Derecho Romano.

Entre las materias que acoge este corpus normativo, podemos encontrar un atisbo muy inicial de protección de las edificaciones antiguas, de su destrucción y de la retirada de materiales preciosos que en su día se utilizaran para levantarlas. No queremos con ello decir, que el Legislador piense en una protección o tutela monumental como sí sucederá con el paso del tiempo. Más bien está concibiendo una aparente concienciación acerca de la importancia de la conservación de las edificaciones como método para mantener el ornamento de las ciudades. En consecuencia, el Legislador también entra en algunos casos a regular estas materias, como iremos examinando a continuación.

Un ejemplo sobre este particular lo podemos encontrar en la Tabla VI, Ley IX⁶⁴, en la que prohíben obrar en ese sentido y retirar materiales de casas que todavía estén en uso o puedan ser reformadas, esto es, que aún puedan ser habitables de modo adecuado.

⁶¹ KUNKEL; *Historia*. P. 34. El profesor Kunkel además, nos dice que "*...Ello no excluye que el impulso para reeditar esta obra jurídica pueda proceder del contacto con la cultura griega, y en favor de esta posibilidad parecen hablar ciertos pormenores sobre el nacimiento de la Ley, que da la tradición, la cual, por otra parte, no es digna de fe en su totalidad.*"

⁶² Pablo FUENTESECA; *Lecciones de Historia del Derecho Romano*. (Talleres Gráficos Imprenta Núñez. Salamanca. 1963.) [=FUENTESECA; *Historia del Derecho*]. P. 41.

⁶³ TITO LIVIO, 3, 34, 6: "*...fons omnis publici privatique iuris*". KUNKEL; *Historia*. P. 33.

⁶⁴ Tabla VI. IX.: "*Ningún dueño puede vindicar, ni tampoco hacer separar los materiales o maderos suyos que otro haya introducido en la fábrica de sus edificios o de sus viñedos.*"

Recoge además, diversas referencias a la prohibición del *ius tollendi* para el propietario de la cosa anexionada. Esto quiere decir que el propietario de la parte o del elemento utilizado para la nueva construcción pierde la acción *in rei vindicatio*⁶⁵ sobre la cosa, al haber sido absorbida por el todo⁶⁶.

El profesor Robles Pérez quiere ver en esta norma una defensa del patrimonio histórico, a través de una interpretación que hace a la luz de Ulpiano⁶⁷. Sin embargo, es claramente una prohibición del *ius tollendi*, respetando el derecho de posesión del nuevo detentador, quien a su vez, por accesión⁶⁸ adquiere la propiedad del elemento o elementos utilizados para la obra y que hayan sido incorporados al edificio. Todo ello teniendo además en cuenta que el propio cuerpo de las XII Tablas dispone que la prescripción de bienes muebles será al año⁶⁹, por lo que pasado dicho plazo, la accesión se vería doblemente confirmada, salvo que la situación jurídica creada se convalidara con otro título jurídico como el depósito⁷⁰, el comodato⁷¹ o el precario⁷², o se interrumpiera la prescripción con la *actio in rei vindicatio*⁷³, si el bien unido fuera separado del bien principal por quien obró su inclusión.

No quiere decir que el anterior propietario, al perder el derecho no obtenga compensación alguna. No se trata de una confiscación de la propiedad o de una apropiación indebida⁷⁴ -dependiendo del sujeto que la protagonice-, toda vez que se establece en la propia legislación una compensación del doble del valor de la cosa o del

⁶⁵ D'ORS; *Derecho Privado*. P. 150 y ss.

⁶⁶ FUENTESECA; *Historia del Derecho*. P. 51.

⁶⁷ Juan Ramón ROBLES REYES; "De la protección de los edificios privados. Estudio Comparado de los textos municipales hispanos del Siglo I, el Código de Justiniano y las Siete Partidas". En: *Revista Anales de Derecho*. (Universidad de Murcia. 19. 2001.) [=ROBLES; *De la protección*]. P. 182.

⁶⁸ Sobre la accesión, ver: D'ORS; *Elementos*. P. 120 y ss.

⁶⁹ Tabla VI. V: "*Las cosas inmuebles se prescriben en el transcurso de dos años las demás con el de un año.*"

⁷⁰ D'ORS; *Derecho Privado*. P. 145.

⁷¹ D'ORS; *Derecho Privado*. P. 383 y ss. Para D'Ors, el "*commodatum*" es una "*datio*", pero el objeto no se da en propiedad, sino que se cede el uso de modo gratuito y temporáneo de la cosa y que puede ser exigida s restitución ante el Pretor a través de a *actio commodati*.

⁷² D'ORS; *Derecho Privado*. P. 145. Es decir los que han obtenido la concesión del bien pero quedando las condiciones del contrato a discreción del propietario.

⁷³ D'ORS; *Derecho Privado*. P. 153.

⁷⁴ Theodor MOMMSEN; "*Derecho Penal Romano*". Traducción de P. DORADO MONTERO. V. II. (Establecimiento Tipográfico de Idamor Moreno. Madrid. 1898.) [=MOMMSEN; "*Derecho Penal*"]. P. 200 y ss. Hay que decir, que según D'Ors, la mera apropiación posesoria de la *traditio*, como simple acto material, no supone por sí misma la *datio*, sino que se requiere una causa suficiente para justificar el propio acto de la *datio*. Ver: D'ORS; *Derecho Privado*. P. 175.

material utilizado para la obra⁷⁵ a favor del anterior propietario, que deberá pagar el que obró la accesión.

Aunque esta situación cambia cuando el elemento no ha sido todavía incorporado a la construcción⁷⁶, o por el contrario la misma deviene en ruina⁷⁷ y no puede rehabilitarse convenientemente para su habitabilidad⁷⁸. En tales casos, en los que los materiales "*ya están separados, pueden vindicarse por el dueño*", como dice el texto literal de la Ley, con lo que los volverá a recuperar.

Se puede interpretar desde un punto de vista proteccionista esta legislación, por cuanto el Derecho da preferencia a la conservación del edificio como un todo funcional, en perjuicio del propietario del elemento o elementos individualizados que favorecen la construcción. Es decir, protege el total sobre los elementos individuales, no sin compensación, ya que dispone que deberá pagar por el doble del valor de las cosas unidas a la cosa principal.

Pese a todo, debemos hacer notar que la Ley no se refiere en ninguno de sus apartados a la antigüedad de las edificaciones. De hecho, no incluye referencia alguna a esta cualidad o variable, por lo que en nuestra opinión se trataría de una interpretación forzada la defendida por el profesor Robles Reyes, y máxime habida cuenta el sistema económico-patrimonial⁷⁹ del momento en el que fueron dictadas las Leyes decenvirales (siglo V a. C.).

Nos encontramos ante una sociedad sobre todo ruralizada en la que la importancia de la construcción comenzaba a ser grande, como elemento patrimonial e importante componente de la masa hereditable⁸⁰. Por tanto, está muy presente la idea de la conservación de las construcciones como elementos patrimoniales en los que se puede suceder en la titularidad dominical y que debían pasar a las generaciones venideras. De hecho, las familias tenían como visión económica la de crear un

⁷⁵ Tabla VI. X: "*El culpable de esta unión será condenado a la pena del duplo.*"

⁷⁶ Tabla VI. XI: "*Los materiales cuando ya estén separados pueden vindicarse por el dueño.*"

⁷⁷ ROBLES; *De la protección*. P. 182

⁷⁸ Normativa posterior también refiere esta posibilidad. En concreto estamos pensando en el *Senatus Consulta Acilianus*, como se analizará más adelante en el presente trabajo.

⁷⁹ FUENTESECA; *Historia del Derecho*. P. 41 y ss.

⁸⁰ D'ORS; *Elementos*. P. 173 y ss.

patrimonio en el que pudieran ser sucedidos. A este efecto, los Legisladores no pensaban tanto en la protección del patrimonio histórico, sino en la conservación de las nuevas edificaciones que se iban realizando en la Urbe.

Con esta normativa, el Regulador pretendía evitar que con el ejercicio de la *actio in rei vindicatio*, la funcionalidad del edificio, su estabilidad o su mera apariencia se vieran comprometidas al ser reclamado el elemento o elementos constructivos que habían sido anexionados a la edificación.

Habida cuenta la institución de la accesión, el bien adherido pasaría a formar parte del bien principal, por lo que no tendría sentido su separación o extracción. En esta inteligencia, la normativa romana resuelve dar la propiedad al titular dominical del bien principal, y a cambio, penar su negligencia, obligándole a pagar la cantidad equivalente al doble de su precio en el mercado al propietario del bien accesorio, con lo que se vería generosamente indemnizado⁸¹. Esta sanción pecuniaria se trata de una cantidad importante, y por tanto, una indemnización notable por un mero elemento decorativo o constructivo.

Parece que indirectamente, el Legislador pretende promover la venta de elementos constructivos con el fin de evitar las apropiaciones o robos, ya que de lo contrario, el sujeto activo de la conducta tendrá una sanción bastante alta, y sobre la que ya hemos versado. Sin embargo, esta normativa que comienza a señalar un cauce determinado, no se verá confirmada por otra posterior. Pasado el tiempo, se prohibirá toda venta de elementos constructivos suntuarios, e incluso, se tildará a este negocio de perverso, como veremos en el periodo clásico del Derecho Romano.

⁸¹ Francisco HERNÁNDEZ-TEJERO JORGE; *Compendio de Derecho Romano*. (Ediciones Universidad de Madrid. Madrid. 1966.) [=HERNÁNDEZ-TEJERO; *Compendio*]. P. 109. Ya las XII Tablas reconocían el derecho a ser indemnizado al propietario de los materiales de construcción utilizados por el dueño de la propiedad principal que los usase. El propietario de la cosa accesorio podría exigir esta indemnización a través de la *actio de tigno juncto*.

2. La época clásica del Derecho Romano.

2.1 Periodo de los Iulius.

También en este periodo encontramos diversa normativa que regula este fenómeno conservativo de las construcciones. Pese a ello, observamos que el elemento común a toda ella, no es la conservación de las construcciones como tal, sino que la finalidad de las normas promulgadas era el mantenimiento del exorno público en las vías y calles de Roma, sólo que ya nos encontramos en un momento temporal mucho más avanzado, enclavándonos en pleno Principado.

La primera noticia sobre este particular, no la tenemos en un texto normativo directamente, sino en uno del geógrafo Estrabón⁸². En su obra descriptiva sobre el Imperio Romano incluye reflexiones sobre la "*lex de modo aedificiorum urbis*", normativa que es atribuida a la mano del propio Octavio Augusto, aunque no con bastante fiabilidad.

Dicha norma buscaba ordenar el modo de construir en las ciudades, fijando una altura determinada de las casas o edificaciones a fin de evitar, como apunta el autor la propagación de incendios⁸³ y sobre todo, la posterior ruina y caída de los edificios. Hay que recordar que en la antigua Roma, los edificios no eran de factura muy sólida habida cuenta que los materiales empleados no eran de naturaleza muy noble -salvo en el caso de las construcciones patrocinadas por el propio Emperador o los edificios públicos⁸⁴.

⁸² ESTRABÓN 5, 3, 7.

⁸³ Podemos decir que evitar los incendios fue una constante en la política de Augusto. No sólo lo recoge Estrabón, sino que Suetonio en su "*De vita caesarum*", también lo incluye hasta el punto de que Octaviano llegó a organizar rondas nocturnas por Roma a fin de evitarlos. Ver: SÜETONIO TRANQUILO, Cayo; *De vita caesarum*. (Ediciones Orbis, S. A. Barcelona. 1985.) [=SÜETONIO.] *Octavio Augusto*, 2. 30. P. 77.

⁸⁴ Michael GRANT; *Gli imperatori romani*. (Newton Compton Editori. Roma. 1993.) [=GRANT; *Gli imperatori*.] P. 11 y ss. Octavio emprendió un programa constructivo a lo largo de su reinado con el fin de conseguir el embellecimiento de la ciudad de Roma, urbe y capital de un imperio que cada día se extendía más allá de las fronteras conocidas. Para desarrollar tan ambicioso programa, contó con la ayuda de Agrippa con quien desarrolló una auténtica tarea de reurbanización de la ciudad, que posteriormente fue modelo no sólo para otras ciudades, sino para sucesores en el Imperio como se verá a continuación. De hecho, Agrippa pensaba que las obras de arte no debían quedar reservadas a la intimidad de las casas, sino que debían ser expuestas para público placer en las ciudades.

Por lo general, se construía en madera y ladrillo⁸⁵, lo que por un lado, favorecía la incontinencia de los edificios. Por otro, podría deparar su ruina y colapso, lo que desembocaba, como incluye nuestro ya mencionado historiador, en el hundimiento del mismo⁸⁶. Habida cuenta que era con fuego con lo que se cocinaba y se calentaban las casas en determinadas temporadas, y la frecuencia con la que se daban los incendios en aquel momento histórico, suponía un auténtico peligro público por la caída de desprendimientos, durante o después del trágico suceso. Otra circunstancia a tener en cuenta, era la fácil propagación de un incendio a las construcciones de los predios vecinos, lo que suponía la pérdida de casi todo el patrimonio familiar en algunos casos, y sobre todo, podría deparar la muerte de los moradores de la casa o de los vecinos.

Todas estas circunstancias eran las que llevaron al Emperador en cuestión a tomar la decisión de legislar "*praevidens contra incendio, ruinis quoque subventurus*"⁸⁷, a fin de establecer un nivel de altura y condiciones mínimas de una edificación, siempre con el fin claro de evitar la propagación y favorecer la rápida erradicación de cualquier foco de fuego existente.

No fue esta la única medida que tomó Augusto. Entre otras, buscaron el modo de favorecer el cambio de materiales fácilmente combustibles como es el caso de la madera, por otros con una mayor resistencia al calor, como cualquier tipo de piedra⁸⁸. La utilización de la madera en las construcciones es lo que favoreció la propagación del gran incendio de Roma que obró Nerón en julio del año 64⁸⁹ y que hizo que Roma ardiera durante 5 días, y que sucumbiera bajo las llamas una cuarta parte de la ciudad y otra cuarta parte bastante dañada.

Este cambio de material, se comenzó a gestar durante el imperio de Octavio Augusto. En su plan constructivo comenzó a utilizar materiales más nobles como el

⁸⁵ Ranuccio BIANCHI BANDINELLI; "*Roma. L'arte nel centro del Potere*". (Biblioteca Universale Rizzoli. Arte. Milano. 2007.) [=BIANCHI; *Roma. L'arte*]. P. 40.

⁸⁶ ESTRABÓN 5, 3, 7.

⁸⁷ ESTRABÓN 5, 3, 7.

⁸⁸ BIANCHI; *Roma. L'arte*. P. 40. El profesor Bianchi señala que todavía en Herculano se puede ver como se hacían las casas ya con piedra aunque con la estructura todavía de madera, en la época posterior a Augusto, por lo que esta normativa comenzó a calar en la sociedad, aunque sólo fuera en parte.

⁸⁹ GRANT; *Gli imperatori*. P. 38.

mármol⁹⁰ en el Foro de Roma o en los templos que se construyeron en su tiempo⁹¹, incluyendo hasta el pavimento, tal y como todavía se puede observar *in situ*.

No era la primera vez que se legislaba sobre el modo de construir en el mundo romano. Debemos recordar que en su día las XII Tablas contemplaron una normativa similar en la Tabla VIII relativa a los derechos prediales. En concreto, en la primera de sus normas recoge una separación mínima entre dos edificios contiguos de dos pies y medio⁹².

Del mismo modo, no será el último ejemplo en el que se trate el tema de la separación entre construcciones, aunque de un modo más utilitarista y concretizado. Es el caso del *Senatusconsulta de aquis*⁹³, en cuyo capítulo 127 se incluye precisamente un límite del género.

*"[...]quod Q. Aelius Tubero Paulus Fabius Maximus cos. v(erba) f(ecerunt) aquarum quae in urbem venirent itinera occupari monumentis et aedificiis et arboribus conseri, q(uid) f(ieri) p(laceret), d(e) e(a) r(e) i(ta) c(ensuerunt). cum ad reficiendos rivos specusque <***>, per quae et opera publica corrumpantur, placere circa fontes et fornices et muros utraque ex parte quinos denos pedes patere, et circa rivos qui sub terra essent et specus intra urbem et (extra) urbi continentia aedificia utraque ex parte quinos pedes vacuos relinqui, ita ut neque monumentum in is locis neque aedificium post hoc tempus ponere neque conserere arbores liceret; <et> si quae nunc essent arbores intra id spatium exciderentur*

⁹⁰ SÜETONIO. *Octavio Augusto*. 2, 29. P. 75. Dice Suetonio que "Él (Octavio Augusto) supo embellecerla (Roma) de tal suerte, que con razón pudo alabarse de dejarla de mármol habiéndola recibido de ladrillos."

⁹¹ SÜETONIO. *Octavio Augusto*. 2, 29. P. 76.

⁹² Tabla VIII. I: "Entre los edificios contiguos debe quedar siempre un espacio vacío de dos pies y medio." Esto conlleva una norma posterior y ligada a esta la cuál limita la usucapión sobre el espacio de 5 pies que separa un campo de otro; por tanto, debe interpretarse esta norma como que se limita la prescripción adquisitiva sobre el espacio que separa las construcciones, al haberse establecido esta limitación constructiva. La norma se regula en la misma tabla VIII, pero en la Ley IV, cuya literalidad dice: "no pueden usucapirse el espacio de cinco pies que ha de quedar siempre entre dos campos limítrofes."

⁹³ Para la ocasión hemos tomado el texto transcrito por L. Maganzani en: Gianfranco PURPURA (Dir.); *Annali del Seminario Giuridico (AUPA). Revisione ed integrazione dei Fontes Iuris Romani Anteiusustiniani (FIRA)*. G. Giappichelli Editore. Torino. 2012. [= PURPURA; *Revisione ed integrazione*]. P. 135 y ss.

praeterquam si quae villae continentes et inclusae aedificiis essent. Si quis adversus ea commiserit, in singulas res poena HS dena milia essent, ex quibus pars dimidia praemium accusatori daretur cuius opera maxime convictus esset qui adversus hoc S.C. commisisset, pars autem dimidia in aerarium redigeretur, deque ea re iudicarent cognoscerentque curatores aquarum[...]"⁹⁴

Esta parte del senadoconsulto⁹⁵ datado del año 11 a. C. tiene precisamente el fin de evitar que las obras públicas realizadas a causa del mantenimiento de los acueductos se echen a perder. La citada norma establece que por esta causa, se debe dejar en torno a los arcos, a los muros o entre ambas partes, quince pies libres, y en torno a los canales que se encuentran bajo la tierra, tanto en los que se encuentren en Roma, como fuera de ella, también se observará el espacio de quince pies. Esta limitación queda fijada para todo tipo de actuación urbanística, debiendo quedar libres el citado terreno, prohibiendo plantar árbol alguno, y alzar edificio, monumento o construcción dentro del límite establecido.

Esta norma establece, a su vez, una sanción para el caso en el que alguien la trasgreda, una multa que asciende a 10.000 sestercios, de los cuales la mitad irán a parar a manos del denunciante, siempre que su acusación haya sido determinante para la sanción del infractor; yendo a parar la mitad restante al Erario Público.

Por un lado, la multa es desde luego una medida disuasoria, habida cuenta la alta cuantía que supone para una persona; y por el otro, el hecho de reservar la mitad de la pena al acusador o denunciante, supone implicación de la ciudadanía para favorecer la denuncia razonada, y evitar así las conductas antijurídicas. Del mismo modo, el hecho de ligar la recompensa a que la denuncia sea determinante para sancionar al culpable evitaría la denuncia indiscriminada y falsa.

⁹⁴ PURPURA; *Revisione ed integrazione*. P.141.

⁹⁵ Debemos recordar que los *senatus consulta* eran las decisiones dadas por el Senado como simple consejo, pero que habida cuenta la autoridad que el Senado tenía sobre todo en la época de la República eran muy influyentes. Ver: KUNKEL; *Derecho Privado*. P. 17.

Un apartado anterior del mismo *Senatusconsulta*, el 125 además incluye una normativa procedimental sobre el modo en el que se deben de hacer las obras de mantenimiento de los acueductos de la Urbe y de su ámbito de jurisdicción. El senadoconsulta dispone que en lo referente a las reparaciones de las conducciones, de los canales subterráneos y de los arcos portantes de agua (acueductos externos), deberán pedir el parecer del Senado⁹⁶ sobre las medidas a adoptar⁹⁷. Del mismo modo, sobre los acueductos que Augusto había prometido al Senado reparar se pronuncia el texto diciendo, que se le haga dar o pueda coger o extraer de los terrenos privados, siempre según los criterios de "hombre bueno"⁹⁸ tierra, arcilla, piedra, ladrillos, madera y cualquier otro material útil para la obra; todo ello, siempre sin causar daño alguno a los propietarios. A su vez, se concede libre acceso a los hombres que deban realizar las reparaciones a los acueductos, a través de los terrenos de los privados, siempre cumpliendo con el requisito de hacer el mínimo daño posible⁹⁹.

No es la única normativa que nos hemos encontrado referente a la obligación de restauración de obras públicas a fin de mantener el decoro. Por la misma época que el *senatusconsulta* anteriormente analizado, pero en un periodo anterior a los años 11-9 a.C. hemos encontrado el *Edictum Augusti de aquaeductu Venafrano*, que se encuentra

⁹⁶ MOMMSEN; *Derecho Público Romano*. P. 519 y ss. y ARIAS RAMOS; *Derecho Público*. P. 16, 28 y 61 y ss. La figura del Senado desde el comienzo de la civilización romana ha sido vital como protagonista en muchas ocasiones del gobierno de la ciudad y sus territorios. Hasta tal punto llegó su fuerza que no sólo ejercía el gobierno de la ciudad en periodo de sede vacante, sino que además, desarrolló lo que con el tiempo se llamó la *auctoritas senati*, esto es, llegó a ejercer el poder de confirmar los acuerdos adoptados por las asambleas populares a fin de darles coercitividad. La estabilidad del mismo es lo que hizo que desarrollara sus competencias desde la época de la monarquía hasta el punto de convertirse en la principal magistratura de la Constitución Romana. Sin embargo, en opinión de algunos historiadores, el Senado va perdiendo progresivamente su función con el tiempo para convertirse, sobre todo a partir del reinado de Nerón, en el consejo del Imperio y del Emperador, y además, ya no sólo compuesto por senadores que vivían en Roma o Italia, sino de todo el mundo romano. Ver: Pierre GRIMAL; *Tacito. Lo scrittore e il moralista, lo storico e il politico, tra la decadenza dei Cesari e il secolo d'oro degli Antonini*. (Garzanti. Italia. 1991.) [=GRIMAL; *Tacito*.] P. 28. Así mismo lo defiende el historiador del setecientos inglés, Edward Gibbon, quien nos dice que "junto con el poder, el Senado había perdido la dignidad; muchas de las nobles familias se habían extinguido y los republicanos con carácter y aptitudes habían sucumbido en el campo de batalla o en el destierro. La puerta de la asamblea se había abierto a propósito para permitir la entrada a una multitud variopinta de más de mil personas que, en lugar de ennoblecerse con su rango, lo envilecían." Ver: GIBBON, Edward; *Historia de la Decadencia y Caída del Imperio Romano*. (Editorial Debolsillo. Barcelona. 2003.) [=GIBBON; *Historia de la Decadencia*.] P. 84. No será el único en aseverarlo, el propio Suetonio así lo hace, por lo que no es de extrañar que el propio Gibbon y muchos historiadores anteriores o posteriores, recojan esta noticia de Cayo Suetonio. SUETONIO. *Octavio Augusto*. 2, 35. P. 80.

⁹⁷ PURPURA; *Revisione ed integrazione*. P. 140.

⁹⁸ Diligencia del buen Padre de Familia o *diligentia quam suis rebus* basada en la buena fe en el momento de obrar. Ver: D'ORS; *Derecho Privado*. P. 329.

⁹⁹ PURPURA; *Revisione ed integrazione*. P. 141.

en una lápida en Venafro¹⁰⁰. En dicho Edicto se regulaba la administración del acueducto local. Entre otras cosas, en el referido se incluye la obligatoriedad y la necesidad de la realización de obras de reparación. La literalidad del texto es la siguiente:

"[Ed]ict[um im]p(eratoris) Ca[esaris Augusti]

Venafranorum nomine [e...ius sit lice]. atque./ Qui rivi specus saepta fon[tes...] que aquae [ducend] ae reficiundae/causa supra infrae libram [facti aedi] ficati structi sunt, siue quod /aliut opus eius aquae ducendae ref[ici] undae causa supra infrae libram /factum est, uti quidquid earum r[er]um factum est, ita esse habere itaque/reficere reponere restituere resarcire semel saepius, fistulas canales/tubos ponere, aperturam committere, sive quid aliut eius aquae ducen/ dae causa opus[er]it, facere placet:"¹⁰¹

Como bien dice este fragmento inicial de la norma que analizamos, toda construcción u obra realizada para la conducción de agua, sea bajo la tierra o sobre ella, debe permanecer tal y como se hizo, y para ello, y por siempre, se manda que se realicen las obras de reconstrucción, reposición, restauración o reparación que se estimen necesarias, y que para ello sean colocados los tubos, canales o conducciones que se precisen. En este caso, Augusto está pensando en la utilidad del acueducto y que siga siendo utilizado para el fin con el que fue construido, durante el mayor tiempo posible.

Sin embargo, debemos de recordar que el *senatusconsulta* anterior incluía además de la utilización de la obra pública, una nota de mantenimiento de la zona con cierto decoro, intentando evitar la oxidación de la construcción, o que la misma se viera perjudicada en su apariencia o estructura. Debemos de tener en cuenta también el

¹⁰⁰ La referida lápida se encontraba en el muro externo de una casa rural de Santa María Vetere, y que a petición del romanista alemán, Theodor Mommsen, fue extraída y ahora se encuentra en el museo Arqueológico de Venafro. Ver: PURPURA; *Revisione ed integrazione*. P. 125.

¹⁰¹ PURPURA; *Revisione ed integrazione*. P. 125.

destino de las normas, ya que esta se dirige a una población pequeña, mientras que el *senatusconsulta* anterior va dirigido a la propia Roma, sea dentro de sus muros como fuera de ellos. En esta ocasión, el propio Augusto que ya ha interiorizado la regulación de los modos de construcción, también lo va a reflejar en el Edicto.

Esto que decimos, se verá reflejado al incluir nuevamente la prohibición de construcción alrededor del acueducto con un límite de ocho pies a cada lado¹⁰². Con ello se trataba de evitar cualquier perjuicio en el acueducto, y a su vez, que cualquier construcción inferior en tamaño o de menor entidad, dañara el conducto de agua que se había construido. Cualquier obra mal hecha o improcedente, cualquier árbol plantado dentro de la zona de servidumbre dejada alrededor de la construcción podía no sólo afear la misma, sino perjudicarla hasta el punto de comprometer su estabilidad y efectividad por lo que se prohibió realizar cualquier innovación o incorporación en el área de servidumbre legal dispuesta.

El Legislador a lo largo de todo el Edicto repite la necesidad de reparar y de cuidar el acueducto, de sus canales y sus tubos, pensando precisamente en la utilidad que el mismo aporta a la moradores en Venafro¹⁰³, pero además cuida que no se realicen actividades que causen daño alguno, hasta el punto de dar a los colonos de la localidad la potestad de aplicar todas las disposiciones contenidas en el Edicto de modo directo, con el fin de la salvaguarda de una obra de estas características y de evitar que el agua deje de ser conducida a Venafro.

A diferencia del texto dedicado a Roma, que es posterior en el tiempo, en el Edicto se piensa sobre todo en las necesidades de agua que tienen los habitantes de Venafro, y la defensa y salvaguarda del aspecto de la obra pública queda en un segundo plano, siempre primando el adecuado mantenimiento del acueducto. Es decir, está defendiendo el interés público del fin de la obra. No obstante, el Legislador impone la sanción de 10.000 sestercios para cada una de las singulares conductas descritas en el edicto y que sean trasgredidas. Nada dice, como en el caso de la Urbe, de repartir una

¹⁰² PURPURA; *Revisione ed integrazione*. P. 127: "...*Dextra sinistraque circa eum riuom circaque/ ea o[pera, quae eius aqu]ae ducendae causa facta sunt octonos pedes agrum/ [u]acuof[m esse placet]...*"

¹⁰³ El acueducto recogía el agua del río Volturno y la distribuía en las casas circundantes al mismo a lo largo de los 30 kilómetros hasta llegar a Venafro. Ver: PURPURA; *Revisione ed integrazione*. P. 125.

mitad a favor del Erario y la otra a favor del denunciante. Sin embargo, sí establece una norma procesal por la que limita a 10 los posibles testigos en el juicio.

Por el mismo periodo temporal, también fue dictada una Ley que no debemos obviar. Se trata de la *lex Quinctia de aquaeductibus* dictada hacia el año 9 a.C. Esta norma contempla la reglamentación de los acueductos romanos y establece un régimen sancionador para el caso de daños causados contra ellos. Si leemos de un modo más detenido la regulación, no sólo contempla los casos de deterioro sino de actuaciones dolosas que pretenden romper o evitar la conducción del agua a la urbe. En estos casos, se establece una sanción de 100.000 sestercios, la más alta de cuantas hemos visto hasta el momento¹⁰⁴ pese a la corta separación temporal que existe entre la adopción de las normas examinadas. Aclara la Ley que la cantidad irá directa al Pueblo de Roma, por lo que es una sanción administrativa que no premia en ningún caso al denunciante como ocurre en el caso anteriormente examinado. Con esta actitud parece querer Augusto hacer hincapié en la obligación de cuidar de los acueductos, de su estabilidad y de su estética como obras públicas romanas y de extrema necesidad. Debemos de recordar, que en su programa constructivo, una de las obras de mayor importancia que auspició fueron los acueductos, a fin de evitar la sed del Pueblo Romano¹⁰⁵.

Pero además, se establece otro tipo de sanción para los que cometan las acciones descritas pero de modo imprudente. En este caso, la pena consistirá en la restitución de lo dañado a la situación precedente, obligando al infractor a reparar, reconstruir, restaurar, reedificar el acueducto, o en su caso eliminar o demoler¹⁰⁶ aquello que daña el acueducto o las normas reguladoras de los acueductos -las servidumbres que intentan evitar daños o deterioros del aspecto de los mismos.

Esta misma norma en su parte final confía el control del cumplimiento de la *Lex Quinctia* sobre la que estamos versando, a los *curatores aquarum*¹⁰⁷. Son ellos los

¹⁰⁴ PURPURA; *Revisione ed integrazione*. P. 144.

¹⁰⁵ Suetonio. *Octavio Augusto*. 2, 42. P. 85. Recoge Suetonio lo siguiente: "Lo que demuestra...que buscaba exclusivamente por este medio el bienestar del pueblo y no su favor, es que habiéndose suscitado quejas cierto día acerca del alto precio del vino, reprimió los gritos y dijo indignado: que al establecer su yerno Agripa muchos acueductos, había atendido suficientemente a que nadie tuviese sed."

¹⁰⁶ PURPURA; *Revisione ed integrazione*. P. 148.

¹⁰⁷ PURPURA; *Revisione ed integrazione*. P. 146. Durante el Principado comienzan a surgir nuevos funcionarios ligados al emperador al decaer los antiguos cargos de la República. Este es el caso de los curatores que asumen las tareas de los cuestores republicanos y que son nombrados por el emperador *ex*

encargados del control de la zona señalada alrededor de los acuíferos, a fin de que no crezcan hierbas, matorral o ni ningún otro tipo de vegetación, así como, que no se construyan muros ni edificaciones que comprometan la estabilidad del acueducto o su aspecto¹⁰⁸.

A su vez, los *curatores aquarum* no sólo eran los magistrados competentes para el control, sino también para la imposición de sanciones, y que estas se ejecutaran como debieran. El título competencial que otorga la *lex Quinctia* consagra a los curatores en la posibilidad de imponer multas a los que actúen contra la normativa, y por tanto, potestad sancionadora además de la labor de policía y control urbanístico.

Del mismo modo, permite a los *curatores* conceder a los propietarios de los terrenos donde están construidos los acueductos, construir en determinados casos, muros o plantar árboles, siempre contando con la previa aquiescencia del *curatore* y debiendo disponer en el muro, edificio o recinto permitido, una inscripción, grabado o lápida donde se incluya el nombre del *curatore* concedente del permiso¹⁰⁹.

Se trata claramente de la designación de un título competencial administrativo a favor de una persona que trabaja para el Estado, y del mismo modo, es el primer ejemplo de entre la normativa que estamos analizando.

Nos viene a la mente la cuestión de si la *Lex Quinctia*, habida cuenta que es posterior al Edicto de Venafro, y su regulación es general para todos los acueductos, derogaría el referido edicto. Partiendo de que el Edicto vendría a ser un estatuto propio para el acueducto, por lo que sería un *lex specialis*, y que se utilizó un instrumento jurídico diverso, no creemos que estuviera en la mente del Legislador este ánimo en el momento de promulgar la *lex Quinctia*, ya que nada dijo sobre el respecto, y segundo

senatu auctoritate, lo que con el tiempo supondrá una creciente dependencia de aquellos hacia el *Princeps*. Ver: ARIAS RAMOS; *Derecho Público*. P. 97.

¹⁰⁸ PURPURA; *Revisione ed integrazione*. P. 146: "...quo minus in eo loco pascere, herbam denu[m] secare, sentes [tollere liceat quoue minus] curatores aquarum qui nunc sunt quique erunt circa fontes et fornices <ces> et muro <s> et rivos et specus <qua> terminatu[m] est erit, arbores, vites, vepres, sentesrip<a>e, maceria<e>, salicta, harundineta tolluntur escidantur, effodiantur, excodicentur <current>, uti quod rect<e> factum esse vole<n>t, e(ius) h(ac) l(ege) n(ihilium) r(ogantur);..."

¹⁰⁹ PURPURA; *Revisione ed integrazione*. P. 146: "...eoque nomineis pignoris cop<i>o multae dic<ti>o <coerciti>o <exe>rciti<o>qu<e> esto, idque iis sine fraude sua facere licet<o>, ius potestaque <e>sto. quo minus vites arbores, qu<a>e uillis <a>edificiis maceriisque inclus<a>e sun, maceria<ue>..."

que las especificidades del Edicto de Venafro son mayores. Tal vez, sólo se verían derogadas las cantidades de las sanciones, pero hay que tener en cuenta que el grado de desarrollo de la economía no es el mismo en Roma que en Venafro. Según nuestro punto de vista, el Edicto no se vería derogado por la *Lex*, por lo que en la práctica se aplicaría con bastante probabilidad el primero con preferencia a la segunda.

2.2. Senatus Consulta Hosidianum.

Los anteriores ejemplos regulativos ya analizados, suponen un dignísimo comienzo de una normativa que proliferaría con el paso del tiempo hacia una consolidación seria de una legislación del decoro público, del aspecto y estética urbanos que tendría un desarrollo muy dispar en el tiempo, deteniéndose en algunos periodos y acelerándose en otros.

Preocupados por el mantenimiento de los monumentos de creación augústea¹¹⁰ y aquellos frutos de la *Pax Romanam*¹¹¹, continua la aprobación de normativa, entrando en la cuestión no sólo el poder político como tal, sino la *auctoritas* del Imperio, el Senado. Ejemplo de ello son los *Senatus Consulta Hosidianum*, *Volusionum* y *Acilianum*. Estas tres normas se refieren a la venta, demolición de casas y separación de elementos de las mismas. Sin embargo, el segundo de ellos se refiere al primero a lo largo de su texto¹¹². No será la única vez que el *Senatus Consulta Hosidianum* fuera mencionado por normativa posterior, como expondremos conforme avancemos en el análisis histórico de la evolución de la normativa.

El primero de los *Senatus Consulta* apareció inserto en el texto de una lápida encontrada, tal y como recoge la profesora Bottiglieri¹¹³. Otros autores dicen sin

¹¹⁰ GRANT; *Gli imperatori*. P. 12.

¹¹¹ D'ORS; *Elementos*. P. 31.

¹¹² ROBLES; *De la protección*. P. 186.

¹¹³ Anna BOTTIGLIERI; "La tutela dei beni artistici e del decoro urbano." En: *Teoria e storia del Diritto Privato*. N. III. 2010. [=BOTTIGLIERI; *La tutela*]. P. 5.

embargo, que se encontraba en una tabla de bronce¹¹⁴. En lo que sí están de acuerdo es que fueron encontradas en unas excavaciones en Herculano en torno al inicio del siglo XVII, y perteneció a la familia del Príncipe de Riccia¹¹⁵. Por desgracia, tan importante pieza no se tiene localizada hoy en día¹¹⁶. Sin embargo, de dichas inscripciones se hicieron diversas copias que son las que nos han llegado a nuestros días. Es a través de ellas por las que conocemos el contenido de los mismos, debiendo resaltar en palabras de profesor Procchi¹¹⁷, la importancia de estos dos textos jurídicos, hasta el punto que según su punto de vista, no hubo otros textos de base tan importantes sobre el tema hasta la época de los Severo.

Hay disparidad sobre el momento histórico en el que fue dictado este texto habida cuenta que en la literalidad del mismo nada se dice sobre la fecha de adopción, proponiéndose siempre como fecha a partir del año 44 d. C.¹¹⁸, pero siempre dentro del principado de Claudio.

Sí debemos añadir, que es el *Senatus Consulta Volusianum* el que nos da cierta información sobre el *Hosidianum*. En el primero se nos dice que la aprobación del segundo instrumento jurídico fue debido a la actuación, o a la intervención del propio emperador, quien en aquel momento era Claudio¹¹⁹. La claridad con la que lo dice lleva a Mommsen a aseverar¹²⁰ que en efecto, el *Senatus Consulta* objeto de nuestro análisis

¹¹⁴ P. BUONGIORNO; "CIL X 1401 e il senatus consultum 'Osidiano'" (En: *Iura: Rivista Internazionale di Diritto Romano e Antico*. N. 58. 2010.) [= BUONGIORNO; *Senatus consultum 'Osidiano'*]. P. 235.

¹¹⁵ BOTTIGLIERI; *La tutela*. P. 5.

¹¹⁶ BOTTIGLIERI; *La tutela*. P. 5.

¹¹⁷ Federico PROCCHI; "Si quis negotiandi causa emisset quod aedificium..." Prime considerazioni su intenti negoziali e "speculazione edilizia" nel Principato." (En: *Labeo*. N. 47. 2002) [= PROCCHI; *Si quis...*] P. 411-438.

¹¹⁸ El profesor Volterra lo data entre los años 44-56, entendiendo que hay bastante probabilidad de que sea del 48 d. C. Sin embargo, el Profesor Sargenti lo data entre los años 44-45 d. C. La profesora Bottaglieri lo data aproximadamente entre los años 44-47 d. C. El profesor D'Ors lo fecha del 44 d. C. Sobre el último, ver: Álvaro D'ORS; *Epigrafía jurídica de la España Romana*. (Instituto Nacional de Estudios Jurídicos-CSIC. Madrid. 1953.) [= D'ORS; *Epigrafía jurídica*.] P. 200.

¹¹⁹ "*quod factum est Hosidio Geta et L./ Vagellio cos., clarissimis uiris, ante d[iem X.] k./ Oct. auctore diuo Claudio*". Ver: BUONGIORNO; *Senatus consultum 'Osidiano'*. P. 245.

¹²⁰ Afirmación que realiza tras el análisis de las referencias y citas que se obran en la jurisprudencia romana y de los diversos *Senatus consulta*.

estuvo provocado por una intervención del divino¹²¹ Claudio fuera por escrito o fuera oral¹²².

Pese a esta parquedad de datos, sí deja claro el texto sobre el *Hosidianum* que para su adopción asistieron 383 senadores¹²³, debiendo recordar que tan sólo era obligatorio en aquel tiempo la asistencia de más de 100 senadores en cada sesión¹²⁴. Este dato que además se hace constar al final del texto, da idea de la importancia que podía tener su adopción, y a su vez, de la notoriedad que se le quería otorgar.

Según el análisis realizado por la profesora Bottiglieri, los textos relativos a los *senatus consulta Hosidianum* y *Volusianum*, no solamente pueden ser circunscritos a los municipios y casos a los que se refieren, sino que pueden hacerse extensible a la península itálica¹²⁵ y a todo el Imperio, habida cuenta que no sólo en el concreto hecho, si no que por su lenguaje, deja patente que existe una especulación¹²⁶ bastante importante en lo relativo a las edificaciones y construcciones en el Imperio. En opinión del profesor Murga Gener, debieron de hacerse multitud de copias del *Senatus Consulta*, y enviadas a cada uno de los municipios del Imperio habida cuenta la acuciante necesidad de poner fin al deterioro urbano¹²⁷. No es del todo descabellada esta teoría, y máxime habida cuenta la actividad legislativa que estaba desarrollando el Senado, ya en aquel tiempo¹²⁸, y la autoridad moral que tenía, cuanto más para la defensa de algo tan importante como las edificaciones antiguas que todavía permanecían en pie.

¹²¹ La divinización del emperador no significaba que vivo fuese asimilado a un dios, como sí ocurría a su muerte, sino que en aquel momento de su vida, el emperador era el vicario de los dioses. De hecho, los tribunales los presidía un busto o retrato del emperador, con el fin de fingir que el emperador estaba místicamente presente, ya que físicamente no podía estarlo. Ver: GRIMAL; *Tacito*. P. 34.

¹²² Theodor MOMMSEN; Joachim MARQUARDT ; *Römänisches Staatsrecht*. V. III. Leipzig. Verlag von S. Hirzel. 1887-1888. [=MOMMSEN; *Römänisches*.] P. 1012. Y también ver: BUONGIORNO; *Senatus consultum `Osidiano'*. P. 245.

¹²³ *In senatu fuerunt CCCLXXXIII*.

¹²⁴ José Luis MURGA GENER; "Un edicto de Vespasiano sobre materia urbanística." En: *Anuario de Historia del Derecho*. (N. 47. Ministerio de Justicia. Madrid. 1977.) [=MURGA GENER; *Un edicto*.] P. 49.

¹²⁵ BOTTIGLIERI; *La tutela*. P. 5.

¹²⁶ PROCCHI; *Si quis...* P. 418.

¹²⁷ MURGA GENER; *Un edicto*. P. 49.

¹²⁸ HERNÁNDEZ-TEJERO; *Compendio*. P. 16.

El texto del *Senatus Consulta Hosidianum*¹²⁹ es bastante preciso, y recomienda abstenerse de realizar el "negocio de crudelísimo genero" que cometen los enemigos de la paz¹³⁰. El "repulsivo" negocio descrito en el *Senatus Consulta* no era otro, que vender las casas y villas en ruinas¹³¹. Se quería evitar la especulación de los compradores que, a su vez, venderían el edificio en partes por un precio mayor que el original de adquisición. Este negocio jurídico era visto como el inicio de la "descuartización" del edificio, y en consecuencia, de la memoria viva de Roma.

Para el caso en el que los vendedores, quienes de manera consciente y voluntaria actuaran trasgrediendo la norma y dando mal ejemplo, finalmente decidieran vender sus casas en contra de la Ley, quedaba decretada la nulidad contractual. Del mismo modo, al vendedor le deparaba una sanción del doble del valor del mercado de la misma cosa que hubiera vendido¹³².

Sobre el acto de aprobación debemos volver a destacar como curiosidad, que asistió una importante cantidad de senadores, como hizo notar en el texto de la misma¹³³. El fin no era otro que el de evitar, no ya la especulación sobre materiales antiguos y preciosos para las nuevas construcciones, sino la destrucción de las edificaciones antiguas realizadas durante la época de la República o mucho anteriores.

¹²⁹ "...Cn. Hosidio Geta, L. Vagellio cos.

X k. Octobr. SC.

Cum prouidentia optumi principis tectis quoque urbis nostrae et totius Italiae aeternitati prospexerit, quibus ipse non solum praecepto augustissimo sed etiam exemplo suo prodesset, conueneritque felicitati saeculi instantis pro portione publicorum operum etiam priuatorum custodi[a], deberentque apstinere se omnes cruentissimo genere negotiationis, ne[que] inimicissimam pace faciem inducere ruinis domum uillarumque, placere: si quis negotiandi causa emisset quod aedificium, ut diruendo plus adquireretquam quanti emisset, tum dulam pecuniam, qua mercatus eam rem esset, in aerarium inferri, utique de eo nihilo minus ad senatum referretur. Cumque aeque non oportere[t] malo exemplo uender quam emer[e, u]tuenditores quoque coercerentur, qui scientes dolo malo [co]ntra hanc senatus uoluntatem uendidissent, placere: tales uenditiones inritas fieri. Ceterum testari senatum, domini[s nihil] constitui, qui rerum suarum possessores futuri aliquas [partes] eorum mutauerint, dum non negotiationes causa id factum [sit]. Censuere. In senatu fuerunt CCCLXXXIII."

¹³⁰ "...deberentque apstinere se omnes cruentissimo genere negotiationis, ne[que] inimicissimam pace faciem..."

¹³¹ "...ruinis domum uillarumque..."

¹³² La profesora Bottiglieri yerra al decir que el valor de la multa será del doble del valor de venta. Ver: BOTTIGLIERI; *La tutela*. P. 8.

¹³³ Ver nota al pie nº 121 y BUONGIORNO; *Senatus consultum `Osidiano'*. P. 244.

Debemos tener en mente el cambio social que generó la *Pax Augustam*¹³⁴, pues alumbró una época de esplendor económica que posibilitó al propio Augusto realizar su programa constructivo insólito¹³⁵, pero a la vez, enriqueció a los romanos de la base social quienes queriendo emular a las grandes familias patricias, comenzaron a adquirir materiales de las antiguas *domus* y villas a fin de adornarlas según el estilo de la clase social gobernante, ya que los talleres no conseguían dar respuesta a la creciente demandad que cada día aumentaba¹³⁶. Esta compra no era más que un intento de imitar el esplendoroso modo de vida de los Patricios y sus allegados¹³⁷.

A ello hay que unir el argumento de la crisis económica que tuvo lugar en el Imperio y sobre todo en la península itálica a mediados del siglo I d. C.¹³⁸. Esta situación llevó a que familias que tradicionalmente formaban parte del poder y de la clase económicamente alta, se vieran abocadas a vender sus casas o los materiales de las mismas para poder soportar la recesión con dignidad¹³⁹.

Por ello, considera el Senado que la venta de materiales provenientes de las antiguas construcciones era un negocio crudelísimo, que sólo podía hacerse desde la mala fe, porque el *pater familias* que procedía a vender, lo hacía sin respeto a la memoria de sus antepasados, y sin respeto a la imperial Roma, al no conservar una parte de su historia plasmada en las edificaciones más antiguas. Será por tanto, la primera vez

¹³⁴ BIANCHI; *Roma. L'arte*. P. 41.

¹³⁵ SUETONIO. *Octavio Augusto*. 2, 29. P. 75. "Roma no era, en su aspecto digna de la majestad del Imperio, y estaba sujeta por otra parte, a inundaciones e incendios. Él supo embellecerla de tal suerte... También la aseguró contra los peligros del porvenir, cuanto la prudencia humana puede prever. Entre el gran número de minumentos públicos cuya construcción se le debe, se cuentan principalmente el Foro, y el templo de Marte Vengador, el de Apolo en el Palatium y el Júpiter Tonante en el Capitolio...Hizo, además, ejecutar otros trabajos bajo otro nombre que el suyo, por ejemplo con los de sus nietos, su esposa y su hermana; tales son el pórtico de Cayo y la basílica de Lucio, los pórticos de Livia y de Octavio, y el teatro de Marcelo."

¹³⁶ MURGA GENER; *Un edicto*. P. 50.

¹³⁷ Se trataba de las clases privilegiadas, y que ocupaban los importantes cargos y magistraturas del Imperio. En un principio equivalía ser a patricio a ser ciudadano. Ambas categorías se asimilaban. MOMMSEN; *Derecho Público Romano*. P. 67 y ss.

¹³⁸ KUNKEL; *Historia*. P. 63. En opinión del catedrático alemán, los emperadores del Principado no llevaron a cabo una política económica con una meta fija. Desde su punto de vista, se ocuparon de los inmediato pero no hubo un diseño de política macro-económica del Imperio lo que dificultó un desarrollo del Imperio. Nos dice que los emperadores "no cultivaron las diversas ramas de la economía en sí mismas, según un principio unitario, y, por eso, el cuadro unitario de la vida económica de aquel entonces da la impresión de un liberalística "laissez faire, laissez aller". Así se preparó la evolución que, a la larga, había de conducir a que el centro de gravedad económico, e incluso espiritual y político, se trasladara de Italia a otras partes del imperio."

¹³⁹ MURGA GENER; *Un edicto*. P. 49.

que en Roma se atisbaría la protección monumental, pero no tanto como salvaguarda de los aspectos artísticos, sino como una medida de protección de la memoria plural del esplendor del Imperio y del respeto a épocas pasadas.

En esta inteligencia, los Legisladores no castigan al comprador, sino al vendedor, condenando de una parte, al contrato de compra-venta a su nulidad *ex raicem*, y de otra, a un mayor empobrecimiento, ya que su avidez le ha llevado a realizar dicha conducta absolutamente censurable a los ojos del Senado. En consecuencia, se le condena a una pena pecuniaria del doble del valor que tuviera la cosa objeto del pacto, en un mercado especulativo, y no al doble del precio pagado, que podía ser mayor o menor, según las necesidades del vendedor fueran más acuciantes o menos.

Ligado a la crisis económica que se sucedió en la península itálica en la época en que se dictó la norma que comentamos, algunos han querido ver que el *Senatus Consulta* buscaría también evitar la venta y la destrucción de las construcciones rústicas, casas de labranza tradicionales, fábricas de aquella época¹⁴⁰.

Sin embargo, con esta interpretación no podemos estar de acuerdo, habida cuenta que el texto de la normativa senatorial se refiere de modo claro y taxativo a las *domus* y *villas*. Por tanto, se circunscribe a las edificaciones urbanas, hecho que por otro lado no es de extrañar, ya que la normativa no obedece a la protección de la industria ni de los lugares donde esta se desarrollase. En cierta manera, la regulación senatorial buscaba el mantenimiento de la memoria pública a través de sus edificios. Del mismo modo, evitar que estos se vieran mermados en su esplendor por medio de la venta desgajada de los materiales que podían ser retirados y reutilizados.

En este sentido, el Senado establece incluso una limitación a la hora de la disposición y venta del bien inmueble objeto de la venta; limitación en la potestad dominical basada únicamente en el fin al que se destine el bien. Es decir, si el bien objeto del contrato -la villa o casa a la que se le aplica la normativa- fuese vendido para que otra familia entrara a vivir en él, la prohibición no operaría. Llama, poderosamente

¹⁴⁰ Vincenzo SCARANO USSANI; *Le forme del privilegio. Beneficia e privilegia tra Cesare e gli Antonini*. (Editore Loffredo. Napoli. 1992.) [=SCARANO; *Le forme*]. P. 141.

la atención, esta limitación¹⁴¹ al absolutísimo derecho de propiedad de Roma¹⁴², y sobre todo que los afectados sean la clase alta, limitación al derecho dominical que busca como fin social el mantenimiento para las generaciones futuras de lo que fue el épico pasado de Roma, que todavía quedaba patente y vivo en sus edificaciones.

Hay que recordar que en aquella época comienza a haber una serie de cambios en las grandes magistraturas del Imperio. Los viejos cargos de la República están cayendo en desgracia, y comienzan a surgir otros nuevos. Esta actualización también se estaba sucediendo en el Senado, hasta el punto que en aquella época comenzaban a entrar nuevos senadores fuera de las familias tradicionales de la *Urbs*¹⁴³. El Senado, bien avanzado el siglo I d. C. comenzó a llenarse de senadores provinciales, habida cuenta la extensión que estaba tomando el Imperio¹⁴⁴. Por tanto, con el fin de proceder al buen gobierno del Imperio, se requería la representación de los diversos territorios. Pero esto tuvo una desventaja, y es que el Senado comenzó a convertirse en un órgano, donde sus miembros ya no lo eran por nacimiento y pertenencia a una familia distinguida del Imperio, sino por la nueva "aristocracia del dinero"¹⁴⁵. Precisamente estos nuevos senadores eran potenciales compradores de piezas suntuarias para adorno de sus construcciones. Por ello, el propio Senado decide blindarse ante esta ofensa a las tradicionales familias nobles de Roma.

Pero al contrario, si la venta se verificase con el fin de ser retiradas de la edificación por el comprador los materiales y partes reutilizables, y venderlas a un mayor precio, la norma de los senadores romanos consagra la nulidad de la transacción, llevando pareja, como ya se ha dicho, una multa por el doble del valor de mercado de lo vendido.

¹⁴¹ Existían otras limitaciones como las establecidas sobre los fundos situados en las riberas de los ríos de propiedad pública en interés de la navegación o las servidumbres en caso de limitaciones de procedencia privadas. Ver: HERNÁNDEZ-TEJERO; *Compendio*. P. 105 y ss.

¹⁴² HERNÁNDEZ-TEJERO; *Compendio*. P. 105.

¹⁴³ GRIMAL; *Tacito*. P. 28.

¹⁴⁴ Según el profesor Kunkel, los hombres miembros de la alta burguesía, empezaron ya en el siglo I d. C. a ascender al senado. De hecho, a finales del S. II d. C., casi la mitad de los senadores procedía de las provincias, y un parte importante de estos, era de origen heleno-oriental. De hecho, el propio Imperio fue regido por emperadores nacidos fuera de la península itálica como f el caso de Trajano o Adriano. Ver: KUNKEL; *Historia*. P. 64 y 65.

¹⁴⁵ GRIMAL; *Tacito*. P. 59. La nueva burguesía que comenzó a escalar las magistraturas romanas, llegó al Senado, y obtuvieron su asiento en tan prestigioso lugar gracias a su patrimonio, teniendo siempre presente, que para llegar a dicho cargo, debían tener importantes fundos en la península itálica, como prueba de su poder económico.

Sin embargo, para que se dé este supuesto deben darse dos elementos en el vendedor, uno cognitivo del fin al que se aplicará la cosa vendida, y otro volitivo dirigido a verificar la venta vinculada a ese fin. Es en este caso cuando la venta será realizada de mala fe, pues no es vendida para el fin natural de la edificación -servir de habitación o morada-, sino que será dedicada a su venta en partes. Sólo cuando suceda esto será nulo el contrato por carecer de causa justa ni legítima, al ser esta ilícita por contrariar a la legislación prohibitiva de las ventas en los casos examinados.

Pese a ello, a la vista de esta normativa se nos plantean fundamentalmente dos cuestiones a las que queremos responder.

La primera sería que ocurriría si la venta se verificase en ausencia de los dos elementos que consideramos necesarios que concurran en el vendedor -es decir, el volitivo y el cognitivo. Esto es, que se contratase la venta pero el vendedor desconoce el fin que el comprador aplicará la cosa adquirida. En tal caso, al vendedor le asiste justa causa, basada en la contraprestación debida al precio pactado y entregado en este tipo de contratos sinalagmáticos¹⁴⁶. Al no concurrir los elementos mencionados, se debería presumir la buena fe, y por tanto, no sería culpable el vendedor, y no debiera haber sido condenado al pago de la multa. Cosa distinta es la validez del contrato, habida cuenta que la *mens legislatoris* busca evitar la desaparición de las edificaciones anteriores a la época augústea. Habida cuenta esto, si bien la conducta no es culposa, sí sería nula la venta.

La segunda de las cuestiones planteadas es si no se produce la venta, pero habida cuenta una interpretación teleológica de la norma de los senadores romanos, quedaría prohibida la especulación realizada directamente de propia mano del propietario, esto es, si fuese el propietario el que ejerciese su *ius tollendi*, y lo retirado de su propiedad fuese vendido. Nada dice sobre esto el Legislador, habida cuenta que es una época temprana, y posiblemente, estas conductas todavía no fueran muy frecuentes. Por ello, y debiendo atenernos a la literalidad de la letra del *Senatus Consulta*, debiera reconocerse que no estaría incluido este supuesto entre los prohibidos por esta norma.

¹⁴⁶ Eusebio DÍAZ; *Instituciones de Derecho Romano*. (Vol. II. Librería Bosch. Barcelona. 1944.) [=DÍAZ; *Instituciones*. II.] P. 308.

2.3. Senatus Consulta Volusianus.¹⁴⁷

En torno a la mitad del siglo I de nuestra Era, hacia el año 56 d. C., el Senado Romano volvió a pronunciarse sobre una cuestión relacionada, que versaba sobre un caso totalmente diverso al expuesto en el *Senatus Consulta Hosidianus*. Pese a ello, el Senado invoca la referida norma en el momento de dictar la nueva, haciendo querer ver que lo seguiría como guía a la hora de conocer del tema que se le había planteado¹⁴⁸.

El asunto que nos narra la normativa es el caso de los parientes de Alliatoria Celsilla, mujer de Atilius Luperci¹⁴⁹, quienes cuestionan a los Cónsules la posibilidad de demoler una vieja construcción en la región Mutensi¹⁵⁰ que es llamada Campi Macri¹⁵¹.

Tras la discusión, el Senado decide dar el permiso solicitado, pero con una serie de límites al derribo. En primer lugar, le propone a la propiedad que evalúe si verdaderamente se debe proceder a la demolición o sería posible el mantenimiento de la construcción sometiéndola a una obra de reparación¹⁵². Sin embargo, sí resalta el

¹⁴⁷ Texto del *Senatus Consulta Volusianus*: [Q] Volusio, P. Cornelio cos. Vi non Mart. SC./ Quod. Q. Volusius, P. Cornelius uerba fecerunt / de postulatione necessari[orum]/ Alliatoriae Clelsil[l]ae, q(uid) d(e) e(a)/ r(e) f(ieri) p(laceret), d(e) e(a) r(e) (i)ta (c)ensuerunt:/ Cum SC.: quod factum est Hosidio Geta et L./ Vagellio cos., clarissimis uiris, ante d[ie]m X.] k./ Oct. auctore diuo Claudio, cautum esset, ne quis/ domum uillamve dirueret, qu[o plus]/ sibi adquireret, neue quis negotiandi causa eorum / quid emeret uenderetue, / poenaq(ue) in emptorem qui aduersus id SC. fe-/ cisset, constituta esset, [ut]/ qui quid emissetduplum eius quanti emmiset in/ aerarium inferre cogere/ tur et eius qui uendidisset inrita fierit uenditio/ de iis autem, qui rerum/ suarum possessores futuri aliquas partes earum/ mutassent, dummodo/ non negotiationis causa mutassent, nihil esset/ nouatum; et neccesari/ Alliatoriae Celsil[l]ae, uxris Atilii Luperci or-/ natissii uiris, exposius/ sent huic ordini, patrem eius Alliatorium Celsum/ emisse fundos cum aedificis in/ regione Mutensi, qui uocarentur campi Macri, in/ quibus locis mercatus a[g]i supe-/ rioribus solitus esset temporibus, iam per aliquod/ annos desisset haberi, eaque/ aedificia longa uetustate dilaberentur neque refec-/ ta usui essent futura, quia neque/ habitaret in iis quisquam nec uellet in deserta/ [a]c ruentia commigrare: ne quid/ fraudi multae poenaq(ue) esset Celsil[l]ae, si ea / aedificia, de quibus in hoc ordine actum/ esset, aut demolita fuissent, aut ea condi(c)ione/ siue per se si(u)e cum agris uendi-/ disset, aut emptori sine fraude sua ea destruere/ tollereque liceret;/ in futurum autem admonendos ceteros esse, ut ap-/ stinerent se a tam foedo genere negotiation[is],/ hoc precipue saeculo, quo excitari noua et ornari/ uniuersa, quibus felicitas orbis terra-/ rumsplenderet, magis conueniret, quam ruinis/ edificiorum ullam partem deform[ari]/ Italiae et adhuc retinere priorum temporum [in-/ curiam quae uniuersa affecisset],/ ita ut diceretur senectute ac tum[ulo iam rem/ Romanam perire]/ Censuere. In senatu [fuerunt...].

¹⁴⁸ Remitimos en este punto a las notas al pie N° 111 y 112.

¹⁴⁹ Del que se dice en el propio *Senatus Consulta* que era una " or-/ natissii uiris", es decir que se tenía un gran concepto de él en Roma pues estaba adornado de grandes virtudes.

¹⁵⁰ Hablamos de la actual Módena (*Mutina*).

¹⁵¹ BOTTIGLIERI; *La tutela...* P. 14.

¹⁵² BOTTIGLIERI; *La tutela...* P. 14.

senatus consulta que en el caso de que la construcción sea "*grandemente antigua*"¹⁵³, esto es, que su estado no permita su conservación, la propiedad está obligada por la situación a su derribo, ya que cualquier obra que se hiciera no contribuiría a su mantenimiento.

Es curiosa, cuanto menos, la actitud del Senado Romano habida cuenta que, desde el principio, concede el permiso para la demolición, pero somete a los proponentes a la reflexión sobre si merece la pena o no demoler la edificación, esto es, que piensen si la construcción es salvable con una obra de mantenimiento, o de lo contrario es inevitable su derribo.

Como decíamos, es una actitud curiosa por cuanto es la primera vez que el Senado Romano se preocupa realmente del mantenimiento de una construcción con cierta antigüedad, pese a haber aprobado el permiso de derribo de la misma, sugiriendo que se hagan las obras que se estimen por conveniente, si con las mismas se lograra una conservación de la construcción. Sin embargo, el propio Senado es consciente que no se puede pedir al propietario que haga un gasto excesivo para mantener una construcción, cuando la referida inversión resultará estéril para el fin con el que se procuraría.

A diferencia del *Senatus Consulta Hosidianum*, no trata de evitar el expolio y traslado de materiales, ni la venta de edificaciones para su venta en partes, sino que es simplemente una concesión del permiso de derribo y demolición del edificio de Campi Macri propiedad de Alliatoria Celsilla¹⁵⁴.

2.4. Periodo de los Flavius.

La regulación romana sobre la ornamentación públicos no quedó en estos iniciales aspectos. Como era de esperar, la crisis económica que estaba sufriendo en aquella época el Imperio, hizo que fuese en aumento el desarrollo de esta normativa de

¹⁵³ "... *aedificia longa uetustate dilaberentur...*"

¹⁵⁴ BOTTIGLIERI; *La tutela...* P. 15.

modo parejo a la preocupación de los ciudadanos y de los poderes públicos por el estado de las edificaciones.

Durante el gobierno de la estirpe de los Flavio, también se cogió este testigo al verse necesario el mantenimiento de las obras y del decoro público. Máxime habida cuenta que la capital no terminaba de sobreponerse al incendio causado por Nerón. El proponente de este programa de obras públicas fue el emperador Vespasiano¹⁵⁵.

El propio Suetonio nos relata en la parte dedicada a la vida de este emperador, que resolvió acometer un plan de modificación, sustitución y reconstrucción de los edificios que habían sido pasto de las llamas en Roma y en otras ciudades, plan que buscaba ser ejemplarizante para el resto del Imperio. Esta iniciativa fue una respuesta al gran incendio neroniano del que tanto le costó a Roma sobre ponerse.

2.5. Edicto de Vespasiano.

A fin de ordenar esta actividad constructiva, sobemos que el propio Vespasiano dictó regulación al respecto, de cuyo texto escrito todavía no se ha encontrado un ejemplar. Sin embargo, hemos tenido conocimiento de su existencia a través de una referencia del Código de Justiniano¹⁵⁶ en una Constitución del emperador Alejandro Severo, y por otro lado, a través del propio Suetonio en su "*Vida de los Doce Césares*".

El referido acto normativo se trataría de un Edicto, que como decimos, no ha sido todavía localizada ninguna copia o traslado; por tanto, no se tiene fiable conocimiento de su contenido salvo a grandes rasgos, en base a las dos fuentes arriba mencionadas. Parte de la doctrina romanista cuestiona que se tratase de un Edicto, habida cuenta que en aquella época era un instrumento jurídico poco usado¹⁵⁷. Sin

¹⁵⁵ GRANT; *Gli imperatori*. P. 50.

¹⁵⁶ C. 8, 10, 2.

¹⁵⁷ MURGA GENER; *Un edicto*. P. 59. En este punto, el profesor Murga Gener nos plantea sus dudas sobre que se tratase de un Edicto imperial, pues en aquel momento histórico no era un instrumento jurídico tan utilizado como decenios antes.

embargo, no cabe duda de la importancia de la normativa, por cuanto fue recogido por normativa posterior a modo de reiteración y recopilación.

El romanista Gustav Friedrich Hänel data el Edicto de Vespasiano hacia el año 71 d. C.¹⁵⁸, fecha que ha sido generalmente aceptada por la doctrina. El propio Suetonio cita la norma, y es por medio de él por quien conocemos algún dato sobre el suso dicho¹⁵⁹. Del mismo modo, parte de la doctrina plantea la posibilidad de que la efectividad de dicha norma se circunscribiese en un principio tan sólo a Roma y no a todo el Imperio¹⁶⁰, para después extenderse a toda la península itálica¹⁶¹.

Sobre este particular, debemos recordar que el propio Ulpiano al comentar la siguiente norma general promulgada en orden temporal, para la protección del *decum publicum*¹⁶², dice que dicho *senatus consultum* no es tanto para Roma sino que estaría dirigido a otras ciudades¹⁶³. Con ello, parece que Ulpiano quiere hacer notar que hubo una serie de normas anteriores al *senatus consulta acilianus* que se referirían tan sólo a la urbe, es decir, a Roma, y que no siempre estaban dirigidas al resto de las ciudades.

Sin embargo, debemos recordar la existencia de la Constitución de Octavio, o de anteriores *senatus consulta* que también se refieren a la urbe, pero se les quiso dar general aplicación, como es el caso del *Hosidianum*, así como otras normas que no conocemos todavía.

Se plantea como hipótesis que en el referido instrumento¹⁶⁴ se contemplaran diversas medidas de sustitución de materiales como ya hemos dicho anteriormente, pero además una medida de separación de las diversas edificaciones que se fueran reconstruyendo, a través de la creación de servidumbres.

¹⁵⁸ Gustav Friedrich HÄNEL; *Corpus Legum ab imperatoribus Romanis ante Justinianum latorum*. (Leipzig. 1857-1860.) [=HÄNEL; *Corpus Legum*]. P. 824.

¹⁵⁹ Belén MALAVÉ OSUNA; "El esplendor de las ciudades: Decus Publicum y Estética Urbana". En: *Principios Fundamenta Iuris: Terminología, principios e interpretatio*. (Editorial Universidad de Almería. Almería. 2012.) [=MALAVÉ; *El esplendor*]. P. 140.

¹⁶⁰ MURGA GENER; *Un edicto*. P. 60.

¹⁶¹ Riccardo ORESTANO; *Gli editti imperiali: contributo alla teoria della loro validità ed efficacia nel diritto romano classico*. Stab. (Tipografico commerciale. Roma. 1937.) [=ORESTANO; *Gli editti*]. P. 68.

¹⁶² Nos referimos al *senatus consulta aciliano*, dado en el año 122 d. C. y sobre el que se hablará a continuación.

¹⁶³ "Hoc senatus consultum non tantum ad urbem, sed et ad alias civitates pertinet..."

¹⁶⁴ La profesora Malavé se ocupa de modo amplio del plan constructivo de Vespasiano. Ver: MALAVÉ; *El esplendor*. P. 140-142.

Sabemos a través de la referida Constitución del emperador Alejandro Severo, que el Edicto objeto de nuestro análisis prohibía la demolición de edificaciones para especular con el mármol que resultase de la misma. Esta prohibición sólo tenía una excepción y es que se fuera a trasladar a otra casa del mismo propietario, excepción que quedaba inoperante cuando con este traslado afeaba el aspecto urbano al arruinar la edificación.

La propia Constitución clarifica que hubo un *senatus consulta* que confirmaba la prohibición del Edicto sobre la que estamos versando. Estimamos que ello denota, que era una norma sobre la que se debía hacer bastante hincapié, y que debió de permanecer en la conciencia romana, hasta el punto de ser recordada en el año 222 en la constitución sobre la que se hablará más adelante.

Está claro que la norma flavia buscaba, por un lado, la seguridad en las construcciones y edificaciones, y por otro, el embellecimiento máximo de las ciudades y que se mantuviese este exorno, no sólo por los materiales utilizados, sino con el fin de evitar la ruina en los barrios de la ciudad. Ruina bien como consecuencia del *ius tollendi* que tiene el privado sobre las cosas separables de la edificación de su propiedad, o bien por los incendios que se pudieran dar y que supondrían el colapso del edificio como ya se ha comentado.

Pese a estos puntos de vista dados, se puede concluir que el Edicto de Vespasiano, no va más allá, de la mera protección del aspecto estético de las construcciones y no ahonda en lo tocante a la conservación del patrimonio histórico. Podríamos aceptar, pese a ello, que sí sería una norma que buscara la protección del aspecto del conjunto urbano, cosa que también intentan las Leyes protectoras del patrimonio histórico dictadas hoy en día, desde el punto de vista de la protección jurídica del conjunto monumental, o de las zonas de influencia del singular monumento protegido. Sería un posible precedente, pero desde un punto de vista radicado más en el embellecimiento y en la sensibilidad artística que imperaba en el momento del siglo I d. C., que en la concienciación de mantenimiento del aspecto histórico-artístico.

A los ojos del profesor Murga Gener, el Edicto flavio buscaría de manera tímida pero decidida imponer sobre los habitantes de Roma "*criterios nuevos y más modernos*"¹⁶⁵ en materia urbanística que aquellos imperantes en el momento y que poco a poco se iban abriendo camino. Un importante avance fue precisamente la prohibición de tratar con los mármoles y materiales de construcciones todavía en pie, al cual da solución el *Senatus Consulta Hosidianum*; solución que en teoría recoge el Edicto del emperador Vespasiano, según algunos autores.

El miedo de los senadores y de los sucesivos emperadores a perder el esplendor al que había llegado el Imperio a la hora de la decoración y ornamentación urbana, hizo que se reflejaran determinadas prohibiciones que se elevarían a normas jurídicas a través de los *Senatus Consulta*, de Edictos y posteriormente, de las Constituciones Imperiales que las recogen a modo de memorándum, a fin de que no se olvide la normativa del Alto Imperio y reiterando por tanto su validez.

Debemos de recordar que en la teoría jurídica imperante en la época clásica, la división de los bienes se plasmaba, tal y como recoge el propio Ulpiano, en *res Mancipi* y en *res nec Mancipi*¹⁶⁶. Las cosas muebles eran *res Mancipi* y por tanto, eran valorables económicamente. Esto suponía que eran parte del tráfico jurídico y económico, por lo que podía ser objeto de compra-venta al hallarse en el mercado del que formaban parte en el momento en el que así lo deseara su propietario. Todo lo anterior unido al concepto de propiedad absoluto que tenían los romanos, hacía que cualquier propietario pudiese según su voluntad, disponer de sus bienes, fuera de modo total o parcial sin limitación alguna.

La preocupación de los Legisladores romanos ha sido bastante recurrente y típica, habida cuenta que cada cierto tiempo la manifestaban por medio de su reiteración en nuevos instrumentos jurídicos como es el caso del Edicto de Vespasiano. Con él, lo que hizo el emperador fue reiterar la normativa limitativa de la venta de material que se

¹⁶⁵ MURGA GENER; *Un edicto*. P. 55.

¹⁶⁶ ULPIANO; *Reglas*. (Ministerio de Justicia y Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid. 1946.) [=Ulp. *Regulae*]. P. 28: 19.1: "*Omnes res aut Mancipii sunt aut nec Mancipii. Mancipii res sunt praedia in Italico solo, tam rustica, qualis est fundus, quam urbana, qualis domus: item iura praediorum rusticorum, uelut uia iter actus aquaeductus: item serui et quadrupedes, quae dorso colloue domantur, uelut boues muli equi asini. Ceterae res nec Mancipii sunt. Elefanti et cameli, quamuis collo dorsoue domentur, nec Mancipii sunt, quoniam bestiarum numero sunt.*"

sucedía en aquellos días; limitación sobre la que ya había versado el *senatusconsulta hosidianum* más de veinte años antes.

Esta reiteración no será la última que se suceda, antes bien, forma parte de un ejemplo recurrente y casuístico de la normativa que se sucederá a lo largo de los siglos durante todo el Imperio, como ocurrirá con la ya mencionada constitución del emperador Alejandro Severo casi un siglo y medio después.

Sin embargo, el programa urbanístico de Vespasiano no sólo fue dirigido a la prohibición. El propio Suetonio nos destaca en el relato de la vida del emperador¹⁶⁷ que efectivamente, su programa de mantenimiento de decoro público, no sólo iba dirigido a evitar la destrucción de las edificaciones existentes en aquel momento histórico. Además, impulsó el levantamiento de nuevas construcciones que sustituyeran las que habían sido derribadas, arruinadas o habían desaparecido en el incendio neroniano y no habían vuelto a alzarse.

Tal fue el interés mostrado por el emperador en este plan reconstructivo, que llegó incluso a permitir las actividades constructivas en los terrenos que hubieran sido abandonados por sus dueños¹⁶⁸. Entendemos que debe referirse a solares de la ciudad, pues nada hace pensar que se refiera al campo. En el caso contrario, cualquier terreno rústico que tuviera visos temporales de abandono podría ser construido lo cual sería un abuso, que no podría tolerar el derecho. Del mismo modo, el espíritu de la normativa no va dirigido a este aspecto, sino más bien a no permitir la existencia de solares en estado de dejadez y abandono, bien por el olvido o bien por la negligencia de los titulares y que a su vez, ello estorbara el desarrollo de la ciudad y afeara el estado decoroso de la misma.

Como dijimos al principio, desconocemos el texto del Edicto flaviano sobre el que versamos; pero si bien es cierto, teniendo en cuenta todo lo anteriormente dicho, Vespasiano al final de todo, lo que buscaba era evitar que la ciudad aumentara su

¹⁶⁷ Suetonio; *Vespasiano*, 8, 6.

¹⁶⁸ Suetonio; *Vespasiano*, 8, 6: "...*aucuas area occupare et edificare, si posesores cessarent cuicumque permisit...*"

aspecto descuidado, e intentar recuperar el aspecto glorioso de antaño de las urbes romanas¹⁶⁹.

2.6. Senatus Consulta Acilianus.

Con el *Senatus Consulta Volusianus* no es la última ocasión donde el Senado se pronunciará sobre este tipo de normativa. Posteriormente, ya en tiempos de Adriano; y en concreto en el año 122 d. C. vuelve a pronunciarse sobre el tema de conservación del decoro público. Lo hará a través del *Senatus Consulta Acilianus*, que fue aprobado por el Senado a fin de confirmar la doctrina que había dado ya casi 70 años antes con el *Senatus Consulta Hosidianum*¹⁷⁰, que prohibía la retirada de materiales preciosos de edificaciones con una cierta antigüedad a fin de venderlos.

Sin embargo, en este supuesto, el Senado se pronunciaba de modo más incisivo y palmario¹⁷¹ sobre la prohibición hecha por él mismo de no detraer materiales preciosos de las edificaciones antiguas. Y decimos más incisivo, habida cuenta que ahora se restringe mucho más el derecho de libre disposición del titular dominical del bien.

En el caso Aciliano, se llega incluso a prohibir la legacía de materiales como mármoles y columnas. El asunto cambia mucho, pues si en el caso del *Hosidianum* el Senado lo que hacía era prohibir la venta de edificaciones bajo pretexto de la detracción de materiales preciosos de las mismas para su venta, aquí lo que hace el Senado es prohibir la legacía de estos materiales. Da un paso más en las prohibiciones, y limita la disposición *mortis causa* del propietario con un fin meramente educativo hacia los herederos y sucesores.

¹⁶⁹ MALAVÉ; *El esplendor*. P. 141.

¹⁷⁰ MURGA GÉNER; *Un edicto*. P. 54.

¹⁷¹ MURGA GÉNER; *Un edicto*. P. 55.

Esta ya no es la situación en la que nos encontrábamos con anterioridad, en la que la venta era declarada nula por causa ilícita, y en la que la nueva burguesía¹⁷² adquiriría edificaciones para comerciar con la historia de Roma. Aquí, el testador no obtiene ganancia ninguna, ni se produce comercio alguno de los preciados bienes. Todo lo contrario, su patrimonio pasa a sus descendientes.

Sin embargo, el *Senatus Consulta Acilianus* prohíbe que el testador disponga de sus bienes de esa manera e infunda un mal ejemplo en el comportamiento cívico que deberían tener los futuros propietarios¹⁷³, que serán miembros de la sociedad romana y por tanto deben tener un comportamiento ejemplar y moralmente adecuado.

2.7. Protección de los edificios privados en la Hispania romana.

La influencia de las Leyes de las XII Tablas se hizo patente en todo el Imperio, y en opinión del profesor Robles Reyes, muchas de sus normas fueron incluidas en las Leyes municipales, o en las estatutos jurídicos¹⁷⁴ concedidos a las colonias creadas por el Imperio a lo largo del territorio¹⁷⁵.

¹⁷² BIANCHI; *Roma. L'arte*. P. 41. El profesor Bianchi destaca como en el tiempo de Octavio se produjo en el cambio de una generación la concentración de capital "más intensa que la historia recuerde", siendo incluso mayor a la "operada por los mayores estados capitalistas modernos, porque corresponde prácticamente a la concentración de toda la riqueza líquida distribuida en aquel momento" en la zona del Mediterráneo. Por tanto, Roma era la ciudad que ostentaba y contenía casi toda la riqueza existente en el imperio, no sólo en manos del Estado, sino también en manos privadas y sobre todo en manos de esa nueva burguesía que estaba deseosa de hacerse notar por medio de la ostentación y ponerse a la altura de las familias patricias de Roma. El propio Suetonio da cuenta de ello, al decir que Augusto "en cuantas ocasiones se presentaron dio testimonio a todos los órdenes de su liberalidad. Conducido a Roma por orden suyo el Tesoro real de Alejandría, derramó tal abundancia de numerario que al punto bajó el interés del dinero y subió el precio de las tierras.; más adelante, cuando el Tesoro público se vio aumentado con la confiscación de los bienes de los condenados, prestó gratuitamente, y por tiempo determinado, a los que podían responder por doble cantidad...Dio al pueblo frecuentemente congiarios, pero sin que fuese siempre igual cantidad..." Ver: SUTONIO. *Octavio Augusto*. 2, 41. P. 84.

¹⁷³ MURGA GENER; *Un edicto*. P. 55.

¹⁷⁴ ROBLES; *De la protección*. P. 184.

¹⁷⁵ El sistema de organización administrativa de Roma fue novedoso, y bastante original por cuanto se creaban o federaban determinadas poblaciones y dependiendo de su calificación variaría el régimen jurídico otorgado. El municipio se trataba de una agrupación de una importante antigüedad que tenía destacadas tradiciones jurídicas, culturales y trascendencia histórica propias, que lo colocaban en una categoría superior, con respecto a las colonias. Estas, eran sin embargo, una creación reciente que se hacía a semejanza de la Urbe. de las colonias existían dos tipos: en primer lugar tenemos, las *Coloniae latinae*, que eran agrupaciones de romanos que se trasladaban para formar núcleos urbanos enviados

Algunas de estas Leyes municipales son, en opinión del Profesor D'Ors, auténticos monumentos legislativos, habida cuenta que no existe nada parecido en la historia jurídica del Imperio a nivel provincial¹⁷⁶. Sólo en España e Italia se ha encontrado y conservado ejemplos de este tipo de normativa, con sin posibilidad de paragón con otros lugares del Imperio¹⁷⁷.

Son diversos los ejemplos de *leges datae*¹⁷⁸ que en España podemos encontrar, como son los casos de las Leyes de Irni, Urso, Salpensa y Malaca. En opinión de Álvaro D'Ors, las tres últimas serían los ejemplos más importantes¹⁷⁹. De hecho, gracias a estas cuatro se ha podido reconstruir el texto de la Ley municipal¹⁸⁰. Aunque no fueron los únicos ejemplos.

Se conocen varios ejemplos más, como es el caso de los bronce de Oviedo¹⁸¹ que copia en algunas de sus partes la Ley de Urso, o el caso de la Ley de Hispalis o la de Itálica¹⁸² que entre todas ellas tienen ciertos paralelismos. Sin embargo, estas Leyes realmente tenían un papel más simbólico que de otro tipo¹⁸³, teniendo en cuenta que el

por la primitiva liga latina, a fin de federarse y consolidar las conquistas en la zona de la península itálica. Y en segundo lugar tenemos las *Coloniae civium romanorum*, esto es, las localidades creadas bien por una Ley, bien por un *senatus consulta*, por medio del traslado de un grupo de romanos a los nuevos territorios conquistados con finalidad militar. Ver: ARIAS RAMOS; *Derecho Público*. P. 66 y ss. Sin embargo, debemos hacer notar que el nivel de autonomía que llegaron a adquirir las Colonias, fue tal, que algunos municipios solicitaron el cambio de estatuto jurídico, y pasar a tener la consideración de colonia. En palabras del profesor D'Ors "la autonomía de los municipios valía entonces menos que la asimilación a la Urbs. Así la colonia se convirtió en un título honorífico totalmente ajeno al sentido originario de la palabra." Ver: D'ORS; *Epigrafía jurídica*. P. 141

¹⁷⁶ D'ORS; *Epigrafía jurídica*. P. 135.

¹⁷⁷ D'ORS; *Epigrafía jurídica*. P. 157.

¹⁷⁸ D'ORS; *Epigrafía jurídica*. P. 156.

¹⁷⁹ D'ORS; *Epigrafía jurídica*. P. 135.

¹⁸⁰ Pedro RODRÍGUEZ OLIVA; "Noticias historiográficas sobre el descubrimiento y los primeros estudios en torno a las tablas de bronce con las Leyes municipales de Malaca y Salpensa (1851-1864)". En: *Revista Mainake*. (N. 23. Diputación Provincial de Málaga. Málaga. 2011.) [=RODRÍGUEZ OLIVA; *Noticias historiográficas*.] P. 37. Según el profesor Rodríguez Oliva con estas cuatro Leyes, el fragmento encontrado en Itálica, los diversos trozos de las tablas de la *Lex Municipii Villonensis* hallados cerca de Puebla de Cazalla, el de la Lex Flavia de Ostippo, se ha podido reconstruir el texto casi completo de la *Lex Municipalis*.

¹⁸¹ Álvaro D'ORS; *Epigrafía jurídica griega y romana (IV) (1950-1953)*. (V. IV. Apollinaris. Roma. 1954.) [= D'ORS; *Epigrafía griega*.] P. 436. El profesor D'Ors llega a establecer una tabla sobre los paralelismos entre la Ley Ursonensis y otras Leyes municipales como la ovetense, la hispalense la malacitana o la de Salpensa, así como con Leyes italianas como la Ley Tarentina o la Ley Mamilia, llegando a incluir la Ley de Caracalla Lauriacense. Ver: D'ORS; *Epigrafía jurídica*. P. 157.

¹⁸² D'ORS; *Epigrafía jurídica*. P. 157.

¹⁸³ Álvaro D'ORS; "Un aviso sobre la "Ley Municipal", Lex Rescripta." En: *Mainake*. N. XXIII. Diputación de Málaga. Málaga. 2001 [=D'ORS; *Un aviso*.] P. 100.

público en su generalidad era analfabeto, por lo que se reproducía la misma situación que ocurría con las XII tablas. Estas Leyes estaban para ser expuestas al público, pero con el simple interés de que se viesen, lo que no conllevaba que se comprendiesen.

Hay diversa doctrina que dice que estas Leyes no seguían el modelo de la Ley Municipal de Augusto, sino de un modelo realizado en la dinastía de los Flavio. De hecho, cuestionan la existencia misma del modelo augústeo en favor del otro ejemplo normativo¹⁸⁴. Diversos autores como el Profesor Álvaro D'Ors versa sobre ello, y dice que son salvables todos los argumentos que se dan en contra¹⁸⁵.

En opinión del profesor González, es posible defender la promulgación del modelo de *Le Iulia Municipalis*, pues se concedieron a sólo en Hispania en 98 ocasiones una Ley municipal, ya desde una época anterior a los Flavios¹⁸⁶. Otro argumento que da es la gran actividad legislativa de Augusto con respecto a las provincias occidentales, además de la propia actividad organizativa y de colonización que llevó a cabo¹⁸⁷.

Algunos de los argumentos que utiliza para apoyar su tesis es la amplia presencia de legislación augústea en la *Lex Irnitana*, la falta de mención de la *lex Papia Poppoea*, a propósito de los derechos dados inherentes al *ius liberorum*, entre otras cosas¹⁸⁸.

¹⁸⁴ Julián GONZÁLEZ; "Ius latii y Lex Flavia Municipalis." En: *Mainake*. N. XXIII. Diputación de Málaga. Málaga. 2001 [=GONZÁLEZ; *Ius latii*.] P. 127. El Profesor González recoge sobre todo los argumentos escépticos de Lamberti que serían dos: que faltan referencias a una Ley tan importante para la extensión del procedimiento urbano y que es poco "verosímil" que la extensión a los municipios del procedimiento de jurisdicción del pretor romano "*possa essere avvenuta per il tramite di una lex municipalis*".

¹⁸⁵ Álvaro D'ORS; "Sobre la legislación municipal". En: *Labeo*. N. 40. 1994. P. 91. y D'ORS; *Un aviso*. P. 97. También el profesor González se ha referido a esto, y nos dice que el argumento de la falta sobre los pretores romanos, no es convincente habida cuenta que el medio más adecuado para dar categoría de *iudicia legitima* a los litigios municipales itálicos debe ser una Ley municipal, dado que, por una parte, una Ley municipal trata extensamente de la jurisdicción, y por otra, el Edicto Urbano, en su redacción adrianea se ocupa de las relaciones de la jurisdicción pretoria con la duunviral en su primer título. Ver: GONZÁLEZ; *Ius latii*. P. 127 y ss.

¹⁸⁶ GONZÁLEZ; *Ius latii*. P. 129.

¹⁸⁷ Dice el profesor González: "*Dión Casio nos cuenta que en el 15 a. C. Augusto "colonizó numerosas ciudades en la Galia e Hispania", y más adelante que "una vez finalizados todos los asuntos que le habían ocupado en las Galias, Germania e Hispania, habiendo gastado grandes sumas en unos distritos...habiendo concedido a la libertad y la ciudadanía a unos y arrebatándolas a otros, dejó a Druso en Germania y regresó a Roma el año 13 a. C."* También Augusto afirma que en el año 13 a. C. volvió a Roma "*rebus in his provinciis prospere gestis*". Parece muy probable que estos asuntos felizmente solucionados entre el 15/13 a. C. fuese una profunda reorganización del status de las ciudades de Hispania y a Narbonensis, un programa extenso y complejo de colonización y municipalización." Ver: GONZÁLEZ; *Ius latii*. P. 130.

¹⁸⁸Ver: GONZÁLEZ; *Ius latii*. P. 132.

Así, y centrándonos en la materia que nos ocupa, analizamos uno de los ejemplos más importantes de la normativa municipal romana en Hispania, la *Lex Ursonensis*. Posiblemente se trate de la normativa municipal más antigua de las que se conservan más completa. La fecha de promulgación la fija el profesor D'Ors en el año 44 d. C.; sin embargo, la forma de escritura y la ortografía que se observa en las tablas son encuadrables a la época de los Flavios, por lo que la factura de los bronce es posterior¹⁸⁹.

En esta normativa municipal hemos identificado uno de los capítulos que trata sobre la protección del patrimonio arquitectónico. Será en el Capítulo LXXV de la misma donde se prohíbe el desteje, la demolición y la destrucción de cualquier edificio, siendo la literalidad de la letra de la normativa la siguiente:

*"Ne quis in oppido colon(ia) Iul(ia) aedificium detegito/
neve demolito neve disturbato, nisi si praedes/
Ilvirum arbitretu dederit se redaedificaturum¹⁹⁰, aut/
nisi decuriones decreverint, dum ne minus L ad/
sint, cum e(a) r(es) consulatur. Si quis adversus ea fece<rit>, /
q(uant) e(a) r(es) e(rit), t(antam) p(ecuniam) c(colonis) c(oloniae)
G(enitivae) Iul(iae) d(are) d(amnas) e(sto)), eiusq(ue) pecuniae cui volet
pe/titio persecutio(ue) ex h(ac) l(ege) esto."/*¹⁹¹

Como decíamos, la norma concreta prohíbe la demolición, molestia -debemos entender remoción- o desteje de ninguna edificación. A esta prohibición tan rotunda le añade el Legislador dos excepciones cuales serían, bien la presentación de fiadores que a los ojos de los árbitros de los duumvros o bien la aprobación de la demolición por el senado local.

¹⁸⁹ D'ORS; *Epigrafía jurídica*. P. 171.

¹⁹⁰ Según el profesor D'Ors se refiere a "*redaedificaturum*".

¹⁹¹ D'ORS; *Epigrafía jurídica*. P. 199 y ss.

En relación a la primera de las excepciones, el promotor de la demolición debe presentar fiadores, sin exigirse un número determinado de personas. El fin de este requisito sería la de garantizar el cumplimiento de la reedificación que se exige en caso de remoción del edificio. Nada se dice sobre ella, pero va inherente, cuando se exige esta garantía para el que quiera derribar la construcción. Es lógico que si se pide alguien que garantice la reedificación, será porque la normativa la exige.

Por lo que respecta a la segunda exigencia, debemos decir que la Ley de Urso da por hecho que si el Senado local entiende adecuado el derribo, previo control de este, se puede obrar la demolición sin necesidad de los fiadores, ni de la exigencia de reconstrucción.

Es por tanto competente el senado local para el control del cumplimiento de la norma y para dar los permisos de demolición. Nada dice sobre quien debe dar el permiso en el caso que se opte por presentar a los fiadores, pero se entiende que debe ser la misma entidad. Del mismo modo, en el caso de que los senadores tengan que dar el visto bueno a la demolición, la norma exige que estén presente cincuenta o más senadores -nunca menos de 50-, por lo que no sería fácil obtener este permiso extraordinario.

Como es lógico, esta norma de derecho sancionador conlleva una multa que se impondrá al infractor. En este se fija como valor de la multa, el de la edificación destruida sin el permiso pertinente. Debemos entender en este caso, que se tratará el valor de mercado del edificio, al no decir nada al respecto la norma. Es por tanto, una cuantía variable que cambiará de una época a otra, aunque la sanción es grande, habida cuenta el valor que podía tener una edificación en aquella época del Imperio.

Finalmente, dispone la normativa que la sanción irá directa a las arcas de la colonia, cosa que se da también en normativa anterior y posterior, como es lógico y que en consecuencia no se trata de algo inédito.

Debemos añadir que la fijación de esta cuantía es distinta a cuanto hemos visto, pues en el caso del *Senatus Consulta Hosidianum* el valor de la multa era el doble de lo pagado por el comprador. En este caso se fija el precio normal de la cosa destruida.

Aunque ya aludimos en el apartado dedicado al *Senatus Consulta* antes referido, por qué creíamos que se había fijado esta cuantía y no otra.

No son los únicos casos que conocemos, ya que en 1851 se encuentra en Málaga los broncees de las Leyes de Malaca¹⁹². En dichas placas se encuentran las Leyes locales dadas al *MVNICIPIVM FLAVIVM MALACITANUM*¹⁹³, y datan de la época de Domiciano tanto esta como el caso de las Leyes de Salpensa¹⁹⁴.

Hay disparidad sobre la datación de las tablas malacitanas. El primer estudioso de las mismas Rodríguez de Berlanga las situaba realizadas en el año 81 d. C., esto es el primer año del gobierno de Domiciano, y ello en base a que en las tablas no aparece referencia al cónsul bajo el que se otorgaban¹⁹⁵. Por el contrario Mommsen opina que la datación de las tablas gira en torno al 81 d. C., año de comienzo del gobierno de Domiciano y el 84 d.C., pero sin llegar a la segunda mitad de dicha época, habida cuenta que es en dicho momento cuando añade el emperador a su titulación *Germanicus*, título que no aparece en la *Lex Malacae*¹⁹⁶.

Nuestro romanista más noto, Álvaro D'Ors las consideraba de la misma época que dice Mommsen, pero no apoya las razones dadas¹⁹⁷.

El profesor Rodríguez Oliva considera que tras la fortuna de haber encontrado la *Lex Irnitana* no se puede dar una datación concreta, salvo aquella del periodo de gobierno de Domiciano, ya que la *Lex Irni* si puede ser fechada entre los años 91-96 y tampoco incluye Domiciano en su titulación el título de *Germanicus*¹⁹⁸.

¹⁹² RODRÍGUEZ OLIVA; *Noticias historiográficas*. P. 10.

¹⁹³ RODRÍGUEZ OLIVA; *Noticias historiográficas*. P. 11.

¹⁹⁴ Pietro CAPEI; "Di due tavole in bronzo contenenti parte della leggi municipali data da Domiziano imperatore a Salpensa e Malaga, città latine della Spagna nella Betica". En: *Annali della Università de Toscana*. (N. 4 Università di Toscana. Pisa. 1855.) [=CAPEI; *Di due tavole*.] P. 5.

¹⁹⁵ Manuel RODRÍGUEZ DE BERLAGA; *Monumentos históricos del municipio flavio malacitano*. Málaga. 1864. Pág. 318.

¹⁹⁶ RODRÍGUEZ OLIVA; *Noticias historiográficas*. P. 36.

¹⁹⁷ D'ORS; *Epigrafía jurídica*. P. 141. P. 284.

¹⁹⁸ RODRÍGUEZ OLIVA; *Noticias historiográficas*. P. 37. Según el Profesor Rodríguez Oliva, la *Lex de Irni* "como una particularidad, lleva añadida en su final una epístola de Domiciano a la comunidad de Irni, lo que permite fechar esa copia entre el 91/92 y el 96, no hay al igual que sucede en Malca y Salpensa, ninguna mención al título de *Germanicus* que llevó Domiciano; así, queda ahora invalidado el argumento cronológico que para tales textos ofrecía la ausencia de este cargo en la titulación imperial. No deja de ser una curiosidad el hecho de que, transcurrido un siglo y medio desde que Ildefonso Marzo diera su primera opinión sobre la fecha de estos broncees, que, por su falta de conocimientos técnicos en

En la *lex municipalis* objeto de nuestro análisis encontramos un apartado dedicado a la destrucción de las edificaciones como en el caso de la irnitana o la tarentina. En concreto nos referimos al Capítulo LXII sobre la destrucción de los edificios, y en concreto titulado "que nadie destruya edificios que no tenga intención de reedificar", y cuya literalidad transcribimos:

*"Ne quis in oppido municipioi Flavi Malacitani quaeque eì oppido continentia aedificia erunt, aedificium detegito destruito demoliundumve curato nisi decurionum conscriptorumve sententia, cum maior pars eorum adfuerit, quod restitu<tu>rus intra proximum annum non erit. Qui adversus ea fecerit, is, quanti e(a) r(es) e(st), t(antam) p(ecuniam) municipibus municipi Flavi Malacitani d(are) d(amnas) e(sto) eiusque pecuniae deque ea pecunia municipi eius municipi, qui volet cuique per h(anc) l(egem) licebit, actio petitio Persecutio esto."*¹⁹⁹

El texto literal de la norma malacitana prohíbe que se desteje, destruya o se demuela ningún edificio. Además, en la norma se establece su radio de acción, estableciendo como criterio geográfico, no sólo la propiedad ciudad, sino cualquier edificio cercano a la misma²⁰⁰.

Esta dicción abre dos posibles interpretaciones, esto es, que los decuriones permitan reconstruir en un tiempo mayor, o que directamente, exoneren de reconstruir. Sin embargo, al final, deviene ineficaz económicamente hablando, un terreno que no

la materia adjudicó de un modo genérico a los años del reinado de Domiciano, tengamos ahora que admitir que el erudito de Alhaurín no se equivocó en esto. "

¹⁹⁹ Hemos optado por coger la transcripción realizada por Armin U. Stylow al parecernos la más actual y correcta de cuantas hemos barajado. Ver: Armin U. STYLOW; "La Lex Malacitana, Descripción y Texto." En: *Mainake*. N. 23. Diputación de Málaga. Málaga. 2001. P. 45-46.

²⁰⁰ "...curato nisi decurionum con-/scriptorumve sententia, cum maior pars eorum adfuerit..."

produce, ni se usa para nada. Pero eso no quita que podamos decir que el texto sea claro y que se pueda interpretar fácilmente la *mens legislatoris*.

A esta prohibición tan rotunda, se le añade una excepción, cual es, que se podrá demoler el edificio con la condición de que se reconstruya la estructura destruida en el plazo de un año, salvo que medie sentencia de los decuriones. Para que esta sentencia tenga validez deben comparecer en el fallo la mayor parte de estos.

Al igual que en casos anteriores, se prevé una sanción para los infractores de esta normativa, quienes deberán pagar la suma equivalente a cuanto ascienda el valor de la casa o edificio destruido a las arcas públicas de la ciudad. Esta cantidad se entiende como un resarcimiento al daño público causado por el propietario que desoyó la regulación y destruyó la casa.

Hay que decir, que las conductas prohibidas por la Ley de Málaga, no es tan solo la destrucción de un edificio, sino el desteje del misma, habida cuenta que esto hace que la pérdida del tejado o de parte del mismo conduce a que una edificación se eche a perder por las humedades y se arruine, lo que conllevará a su destrucción.

Del mismo modo, están prohibidas las conductas mediatas, es decir que alguien ordene que se destruya la edificación, por lo que no sólo la acción hecha de propia mano, sino que la demolición venga realizada por otros tras un encargo previo. Se nos plantea la duda, si también estaría incluida la conducta de quienes sin haberlo encargado, confirman el mandato. En nuestra opinión si, pues nada dice la Ley que deba ser previo el encargo, sino, simplemente que ordene que se demuela el edificio.

Para concluir, debemos añadir, por tanto, que serán los munícipes los encargados de la gestión y recaudación de estas sanciones, como declara la propia norma. Es más, la propia *lex malacitana*, declara que cualquier munícipe del *Municipium Flavium Malacitano*, podrá si así lo desea, ejercer la actividad sancionatoria y la exacción de la cantidad económica con la que se ha multado al infractor. Debemos de recordar que el valor de la sanción se elevará al valor de la edificación. Aunque la Ley, a diferencia de otras oportunidades, no dice nada sobre cómo se calculará el valor de la construcción.

Debemos entender como así lo refiere el Legislador en otros casos, que se adecuará al valor de mercado que pudiera tener el edificio.

Pero además de las potestades sancionatorias, el munícipe en el caso de que no fuera pagada la multa, podrá defender los intereses del municipio de Málaga ante los magistrados. Por tanto, se le otorgan *ministerio legis* poderes de representación procesal del municipio, a fin de reclamar la cantidad con la que fuera multado al infractor que no hubiera atendido la reclamación realizada por la Administración romana de la ciudad. Entendemos que esta potestad procesal, al igual que la sancionatoria, viene reconocida a cualquier munícipe, pues así lo dice la propia Ley, sin necesidad de actuar todos colegiadamente, por lo que se entiende que es una competencia personal que cada uno de los munícipes tendrían en el haber de su estatuto como persona que rige la *res publica*.

Según Álvaro D'Or, el capítulo LXII de la Ley Malacitana reproduce el texto de la Ley de Urso con unas pocas variantes²⁰¹. Entre esas variantes que hemos encontrado está el fijar el plazo de un año para la realización de la obra que sustituya la antigua edificación. Otra de las variantes que se observa es la capacidad procesal del munícipe, que en el caso de la Ley de Urso también se da, pero con una dicción distinta.

De los ejemplos conservados y citados anteriormente, destacamos el caso de la *Lex Irni*²⁰² que por su integridad nos da un fiel reflejo de la normativa municipal romana del siglo I. Es más, ha sido gracias a ella,

En la misma se establecía un principio de procedimiento para el derribo de construcciones o casas, remitiendo en este punto a la solicitud del preceptivo permiso del senado local o de la curia del lugar. Se establece por tanto, una prohibición de derribo generalizado sin la preceptiva autorización previa de la autoridad competente según la Ley municipal o colonial.

Esta Ley además recoge la obligación de reconstruir en el plazo de un año la edificación existente. El asunto no es baladí, pues en el caso de que no se produjese

²⁰¹ D'ORS; *Epigrafía jurídica*. P. 328.

²⁰² Álvaro D'ORS; y J. D'ORS; *Lex Irnitana*. Pág. 42.

dicha reconstrucción, quien omite la obligación en el plazo fijado podrá ser denunciado válidamente por cualquier vecino. Esta Ley no clarifica si se trata del vecino lindero, del vecino de calle o de población. Obviamente, estos últimos no se verían para nada afectados de un modo directo por la inactividad del propietario del solar; sí los primeros que verían descender el valor de sus inmuebles, e incluso el propietario o propietarios de los predios colindantes podrían ver comprometidas sus construcciones, tanto en cuanto, estuvieren apoyadas constructivamente uno a otros.

Sí es cierto que, en el caso de la existencia de solares en las vías de la urbe, por la falta de una construcción o de un edificio supone una limitación en lo tocante al ornato de la ciudad que es realmente en lo que está pensando el Legislador romano, como ya venimos diciendo. Ello prima sobre cualquier cosa. No es tanto la protección de una edificación antigua, sino el mantenimiento de una ciudad más o menos homogénea. Y así será en casi toda la Legislación Romana como se irá viendo.

Los romanos comenzaban a tener una conciencia mayor de lo urbano y del embellecimiento de las ciudades, hecho que se manifestó en la construcción de numerosos lugares públicos y del aumento de la exquisitez en las trazas de las fachadas²⁰³. Todos estos elementos indican una mayor sensibilidad espacial, en cuanto al exorno urbano se refiere, no ya tanto a la protección de edificaciones antiguas, como respeto benemerencial a lo pasado y a lo que ello entrañaba.

Sin embargo, sí encontramos un atisbo de cierta protección, habida cuenta que se exige un control previo a la demolición por los decuriones y demás cargos públicos. Pero puede interpretarse en la *mens legislatoris*, que no busca tanto la protección patrimonial, sino controlar el plazo del año que da para la reconstrucción de lo destruido previamente. Tal vez, ese control también se extendiera a la conveniencia del derribo en un plazo o en otro. Sin embargo, esto se clarifica en una norma tan básica como es el caso de la Ley municipal de Flavio Irnitano.

²⁰³ BIANCHI; *Roma. L'arte*. P. 107. El profesor Bianchi dedica un apartado a "*I problemi dello spazio. Pittura e Architettura*" que versa sobre esto abundantemente.

La *Lex Irni* responde a un modelo de Leyes que cada vez es más claro que lo hizo Augusto²⁰⁴, que evidentemente tuvo modificaciones por los distintos emperadores que lo usaron²⁰⁵; en el caso de Domiciano, de la mano del profesor D'Ors sabemos que introdujo una serie de reformas en las Leyes augústeas dadas para Hispania, que si bien, contenían regímenes muy similares a los de Italia²⁰⁶, pero con sus especificidades²⁰⁷, máxime habida cuenta la concesión del *ius latii*²⁰⁸ por Vespasiano.

Dicho esto, debemos recordar, que la importancia de la *Lex Irni*, nace precisamente de esto que decimos, pues asimila los habitantes de la misma a los ciudadanos de Roma en diversas facetas, en base al *ius latii* de Vespasiano²⁰⁹.

No es un caso único en la Legislación. Existen otros ejemplos como la *Lex Municipii Tarentini*, y aunque por antigüedad debiéramos haber versado sobre ella la primera, hemos optado hacerlo en este punto, para marcar las similitudes entre los modelos españoles, y este más antiguo del periodo clásico romano. La Ley de Tarento se puede datar entre los años 89 a. C. y 62 a. C.²¹⁰, es por ello que cronológicamente hablando debiéramos haber comenzado por ella, pero en este caso supone un gran ejemplo con el que concluir.

En la normativa municipal tarentina podemos encontrar que la Ley IV de su tabla IX, dispone que debe de solicitarse un permiso previo a las autoridades del senado

²⁰⁴ D'ORS; *Un aviso*. P. 98.

²⁰⁵ En el caso de Vespasiano, las Leyes de Imperio promulgadas por él, eran en opinión de D'Ors un senado consulto al aprovecharse el emperador del Senado para legislar. En el caso posterior de Adriano, por ejemplo, la decaída de la importancia de las Leyes fue tal que las que se hicieron fueron sin el auxilio de la jurisdicción pretoria. Todo esto viene a confirmar, según D'Ors, que las Leyes tanto de Vespasiano, como de Domiciano o de Adriano, no eran más que reformas de las Leyes municipales dadas por Augusto y máxime tras la reforma de los comicios obrada por Tiberio que marcaba ya la decadencia de las Leyes de propaganda. Ver: D'ORS; *Un aviso*. P. 98.

²⁰⁶ Según D'Ors hay que cribar lo itálico y separarlo de lo hispánico ya que lo primero no tendría aplicación en España. D'ORS; *Un aviso*. P. 99.

²⁰⁷ D'ORS; *Un aviso*. P. 98.

²⁰⁸ D'ORS; *Epigrafía jurídica*. P. 141. Según el Profesor D'Ors, la concesión del *ius latii* tuvo una importancia vital al cambiar el régimen jurídico y sobre todo, porque fue seguida de una intensa difusión del municipio por toda Hispania. Recoge así mismo, el profesor D'Ors (En: D'ORS; *Epigrafía jurídica*. P. 150) la definición que da Gayo del *ius Latii*: "*aut maius est Latium aut minus: maius est Latium cum et hi qui decuriones leguntur et ei qui honorem aliquem aut magistratnm gerunt civittem Romanam consecuntur; minus Latium est cum hi tantum qui magistratum vel honorem gerunt ad civitatem Romanam perveniunt: idque compluribus epistulis principium significantur.*"

²⁰⁹ GONZÁLEZ; *Ius latii*. P. 122.

²¹⁰ El propio Álvaro D'Ors incurre en contradicciones, por cuanto en una misma publicación nos data la *Lex Tarentina* ya dada en el año 90 a. C. (P.159) o dada entre los años 89-62a. C. (P. 200). Ver: D'ORS; *Epigrafía jurídica*. P. 159 y P. 200.

de la ciudad de Tarento, a fin de poder destruir, demoler o desmantelar dentro de los límites de la municipalidad²¹¹. El texto literal dice lo siguiente:

"Ne quis in oppido quod eius municipi e[r]it aedificium detegito neve dem[olito]/ neve disturbato nisei quod non deterius restitutus erit, nisei [d]e s(enatus) s(ententia)./ Si quis adversus ea faxit, quant[i] id aedificium f[u]erit, tantam pecuni[a]m/ municipio dare damnas esto, eiusque pecuniae [que]i volet petiti[o] esto./ Magi(stratus) quis exegerit dimidium in [p]ublicum referto, dimidium in l[u]udeis quos/ publice in eo magistratu facie[t] consumito, seive ad monumentum suom/ in publico consumere volet, l[icet]o idque ei s(ine) f(raude) s(ua) facere liceto."²¹²

La autorización, esto es, el permiso dado por la autoridad competente en la materia, venía claramente ligado a la necesidad de que el edificio demolido, fuera a su vez reconstruido *"tan bien o mejor"* de lo que estaba²¹³. La desobediencia a estas prescripciones conllevaban una posterior pena de multa a pagar al municipio el valor de la construcción en aquel momento. La mitad de la cantidad pagada será destinada a las arcas públicas y la otra mitad, se dedicaría a sufragar los juegos públicos, cantidad que debe ser pagada por los magistrados de Tarento una vez hubieran recibido el *"tantum"* impuesto en concepto de multa²¹⁴.

Es por tanto una multa variable que quedará vinculada al valor de mercado del edificio que se destruyó sin ser reconstruido. Este hecho, lo que hace es favorecer un trato justo, por cuanto el valor de las casas o edificaciones cambia, y en consecuencia, el valor de las penas interpuestas, también aumentará y disminuirá, de acuerdo al acrecentamiento o depreciación de la construcción a valorar. Por ello, las personas con un mayor poder adquisitivo, y con menos limitaciones para la reconstrucción de la edificación que demolieron, al hacer una mayor demostración de poder adquisitivo a la hora de la compra de la edificación, y nuevamente en el momento de la demolición,

²¹¹ *Lex Municipii Tarentini*, IX, 4.

²¹² D'ORS; *Epigrafía jurídica*. P. 200.

²¹³ *Lex Municipii Tarentini*, IX, 4.

²¹⁴ *Lex Municipii Tarentini*, IX, 4.

conllevarán de modo coherente, una mayor multa, en consonancia con el valor que tuviera lo derribado.

Nuevamente en este caso ejemplo normativo, el Legislador no busca tan solo mantener el ornato preexistente de la ciudad, sino acrecentarlo en la medida de las posibilidades. Esto se puede observar en la exigencia de que la reconstrucción sea igual en valor o mejor, es decir, que conserve el valor estético que tenía la edificación en su origen antes de derribarlo, o sirviéndose de la nueva obra lo aumente.

El Legislador aprovecha esta oportunidades, no para buscar la protección de un patrimonio artístico -ya que todavía no tiene consciencia de dicho concepto-, sino que está poniendo todos los medios, para el aumento del valor estético de las edificaciones de la ciudad, o por lo menos la conservación del existente en el momento previo de la demolición. No se puede por tanto afirmar que estemos ante una normativa conservacionista del patrimonio histórico, sino que la regulación que comentamos, en todas las municipalidades a las que fue concedida, busca solamente el mantenimiento de un ideal de belleza mínimo en las edificaciones del municipio, o el acrecimiento del mismo si se da el caso, en el sentido de que el aumento, cada vez más, de la urbanidad en la mentalidad romana, tiene en consecuencia, la búsqueda del traslado de un ideal de belleza también a la ciudad y sobre todo de que este se conjugue con la vida diaria. El embellecimiento de las ciudades era cada vez mayor, con la creación de plazas y lugares públicos, el adorno de los templos y demás edificios de promoción pública, a fin de constituirlos en puntos comunes de encuentro, y por otro lado, ejemplos a seguir a la hora de construir por los privados.

La urbanización de la mentalidad romana, como decimos, es la que va favoreciendo el surgimiento de este tipo de legislación proteccionista, pero no del patrimonio como defienden algunos autores, sino de la estética de las ciudades. Esta normativa vendría a ser equiparable a la regulación urbanística que en nuestros días busca el embellecimiento de las ciudades y hacerlas más cómodas y habitables, por medio de la ordenación de los espacios que coexisten en la misma.

Como se va observando, el control sobre las edificaciones privadas va en aumento, y comienzan a exigir un mayor control, una aumento de las exigencias a la

hora del mantenimiento del aspecto estético, y en caso de desobedecer la norma y obrar contra lo prescrito, obviamente, se exige una sanción a través de una multa.

Debemos hacer notar, que a diferencia de la *Lex Flavia Irnitana*, y de las XII Tablas, en la Ley tarentina, no sólo se impone la multa como en las anteriores, sino que además, se exige que la obra se haga en iguales condiciones o que el valor estético de la nueva edificación sea mayor que aquella que se permitió dismantelar. Esta previsión no es de extrañar habida cuenta el aumento de la sensibilidad artística romana y de la creciente urbanismo de los ciudadanos y habitantes del Imperio. Pero si es llamativa la doble sanción, una con deber de pagar, y otra con deber de hacer.

Estos son algunos de los ejemplos que hemos podido reunir de las Leyes municipales, por lo que la preocupación del Legislador del aspecto de las ciudades, no sólo a nivel itálico, sino a nivel de todo el Imperio era grande y ello se reflejo al convertirse en una constante, no sólo de la normativa específica, sino de la general que otorgaba el estatuto a los municipios en Roma.

3. El Derecho Justiniano.

3.1. Constituciones y Leyes Imperiales.

Además de las Leyes municipales o coloniales dadas por el Imperio de cara a regir las ciudades o las colonias, existen numerosas normas de diversa categoría inferior como las constituciones²¹⁵.

²¹⁵ ARIAS RAMOS; *Derecho Público*. P. 112 y ss.: Las Constituciones imperiales acogen en su seno determinadas ordenanzas, decisiones y decretos (las sentencias imperiales), así como cualquier otro tipo de disposiciones generales puede ser calificada de constituciones imperiales como los edictos imperiales y que formaban parte del *ius edicendi*.

Sería a partir de la segunda mitad del S. II d. C., cuando comienzan a dictarse este tipo de normativa por el Emperador²¹⁶, que es precisamente cuando empieza a ejercer las potestades propias del Príncipe de una manera más acusada.

En este periodo hemos encontrado diversas normas de este tipo que en ocasiones redundan las ya dictadas en su día como ya se verá según se proceda al análisis.

El asunto del mantenimiento de las edificaciones y el intento de minimizar las actuaciones en pro del derribo, a fin de evitar el surgimiento de solares o edificaciones en estado de ruina, teniendo además en cuenta la época de crisis económica y política²¹⁷ que empieza a acontecer y que se acentúa a partir del siglo IV d. C.²¹⁸

3.2. Constituciones de los emperadores Severo y Antonino Caracalla.

En lo tocante a este particular, hemos conseguido identificar algunas constituciones dedicadas a los edificios privados y sus edificaciones en el Codex de Justiniano. En particular, hemos encontrado una constitución de los emperadores Severo²¹⁹ y Antonino Caracalla²²⁰ por la cual

"Puedes tanto construir un baño, según deseas, como levantar sobre él un edificio, observada, sin embargo, la forma en que á los demás se les permite edificar, la forma en que á los demás se les permite edificar"

²¹⁶ ARIAS RAMOS; *Derecho Público*. P. 112. Nos dice Arias Ramos que esto fue consecuencia natural de la acentuación del poder de los emperadores y de la evolución del Principado hacia la autocracia.

²¹⁷ KUNKEL; *Historia*. P. 65. En aquella época comienzan ya a surgir dificultades económicas y catástrofes políticas internas y externas que conllevaron una serie de cambios en las estructuras políticas del imperio, que en opinión de Kunkel dejaron del Imperio antiguo "*únicamente unas pocas ruinas venerables y una porción de fórmulas fosilizadas.*"

²¹⁸ ÁLVAREZ; *Curso de Derecho*. P. 15.

²¹⁹ Werner HARTKE; *Römanische Kinderkaiser. Eine Strukturanalyse römischen Denkens und Daseins*. (Wissenschaftliche Buchgesellschaft Darmstadt. 1972.) [=HARTKE; *Römanische Kinderkaiser*.]P. 102. También ver: *Gli imperatori*. P. 105.

²²⁰ Wilhelm REUSCH; *Der Historische Wert der Caracallavita in den Scriptorum historiae augustae*. Scientia Verla Aalen. wiesbaden. 1963. P. 17. También ver: HARTKE; *Römanische Kinderkaiser*.]P. 101. y GRANT; *Gli imperatori*. P. 114.

*sobre un baño, esto es, con talque sobre las bóvedas levantes el edificio, y lo abovedes, y no excedas el límite de altura acostumbrado.*²²¹"

Esta constitución se trata de una contestación de los emperadores Severo y Antonino Caracalla, al ciudadano Tauro, no ha podido datarse fidedignamente, debiendo necesariamente ser anterior al 211 d.C.²²². Sin embargo, hemos encontrado posterior normativa de tipo similar, que respondiendo a las consultas de los ciudadanos, dan diversas instrucciones sobre el modo de construir las edificaciones privadas en los casos concretos.

Cómo venimos asistiendo a lo largo de la normativa romana, la realidad jurídica del momento no busca la protección como tal de los edificios, sino el simple mantenimiento estético de las edificaciones en consonancia con el resto. Buscaba un fin más ornamental que realmente de protección de bienes artísticos. La finalidad de este concreto instrumento jurídico no era más que respetar las alturas de los edificios colindantes. No podrán ni el constructor, ni el propietario, elevar el edificio más allá de la altura de los edificios colindantes.

De la interpretación teleológica de la contestación del Emperador, se puede entresacar, que se da rienda suelta a la hora de la construcción, pudiendo construir estancias de la casa e incluso una edificación sobre ella, pero debiendo acotar la amplitud de la edificación a la altura de los demás edificios. Los emperadores en su respuesta a Tauro, buscan en todo caso desarrollar la construcción en favor de evitar solares y terrenos vacíos en el centro de la ciudad. Esta ha sido una continua meta que se han propuesto casi todos los emperadores preocupados por el desarrollo urbanístico de las grandes urbes del imperio, y lo continuará siendo a lo largo de la historia como se verá. La imagen de la capital, del centro neurálgico y burocrático debe ser un ejemplo a seguir por el resto. Por ello el embellecimiento y el desarrollo urbanístico es algo a favorecer por los emperadores.

²²¹ Publicado sin designación de día ni de cónsul.

²²² La cronología del rescripto no es clara pero habida cuenta que se trata de una normativa que posiblemente haya sido otorgado por Septimio Severo o por Antonino Caracalla, podemos fijarla cronológicamente como dado entre los años 198 a 211 d. C., habida cuenta que Caracalla comparte reinado contemporáneamente con su padre Septimio Severo, entre los años 198 y 211, quien murió ese año, sucediéndole su hijo Caracalla tras asesinar a su hermano Geta. Ver: GRANT; *Gli imperatori*. P. 115.

3.3. Constituciones del emperador Alejandro Severo.

Poco tiempo después, durante el reinado del emperador Alejandro Severo²²³, encontramos dos constituciones relativas al tema objeto de nuestro análisis. La primera datada en el año 222, y la segunda dos años después. El fundamento de las constituciones es un tema recurrente a lo largo de la legislación urbanística romana, sobre la reutilización de materiales²²⁴, algo que según vimos en los *senati consulti* romanos y en las propias Leyes municipales romanas que lo recogían, estaba prohibido.

La primera de las mencionadas retoma, a modo de recopilación y recordatorio, tanto el edicto de época flavia, dado por Vespasiano²²⁵, como un senadoconsulto por el que se prohibía demoler edificios construidos y no ruinosos para extraer mármoles. Con ello, Alejandro Augusto intentaba dos cosas. En un primer lugar, recordar que es una conducta ya prohibida tanto por el Senado Romano desde épocas pretéritas, como por sus antecesores en el trono imperial, usando así un argumento de autoridad que confieran una mayor credibilidad e importancia a la hora de dictar normativa. Con ello el emperador intentaría asegurarse una aplicabilidad mayor de la constitución por el dictada y que casi reiteraría dos años después.

En segundo lugar, con esta reiteración lo que buscaría es llamar fuertemente la atención sobre esta problemática, que durante siglos se había dado en Roma y todavía a aquellas alturas no se había conseguido ponerle coto. Con esta reiteración y casi recopilación normativa a modo de texto refundido, lo que hace el emperador Alejandro es afirmar que es una prioridad imperial poner fin a esta actividad de los tratantes, a los que recordemos los senadores le dedicaron significativos calificativos en el *Senatus Consulta Hosidianum*.

²²³ GRANT; *Gli imperatori*. P. 127.

²²⁴ Antonio de Agustín. *Opera omnia*. 1765.

²²⁵ La profesora Malavé Osuna data el Edicto de Vespasiano hacia el año 71, al comentar que el propio Suetonio lo cita y es a través de él de quien conocemos algún dato sobre el suso dicho Edicto. MALAVÉ; *El esplendor*. P. 140.

Debemos de recordar la existencia de diversas Leyes municipales, dadas para la creación de municipios o regularizarlos, y ya analizadas anteriormente, por las que se prohíbe extraer materiales de edificios construidos y no ruinosos; o materiales, de edificios en obra para construir otros. Es interés del Padre del Imperio que prevalezca ante todo el ornato de la ciudad. El citado edicto de Vespasiano, que se vio traspuesto en numerosas Leyes, permanece en la memoria jurídica de los emperadores posteriores, quienes, casi dos siglos después, todavía lo utilizan como argumento de autoridad.

La concreta constitución del año 222, se encuentra recogida en el Código de Justiniano y dice lo siguiente:

*"Negotiandi causa aedificia demoliri et Marmora detrahere edicto divi Vespasiani et senatus consulto vetitum est, ceterum de alia domo in aliam transferre quaedam licere exceptum est: sed nec dominis ita transferre licet, ut integris aedificiis depositis publicus defrmetur aspectus. PP. XI k. Ian. Alexandro A. cons."*²²⁶

Tal y como ya hemos dicho, la presente constitución no sólo menciona el famoso edicto sino que también incluye una referencia a un senadoconsulto, que no hemos conseguido saber cuál sería, pero que necesariamente, según las palabras del Emperador Alejandro Severo, reproduce y confirma el edicto del primer emperador de la dinastía Flavia. Con ello, el emperador busca no sólo tener la confirmación de sus antecesores, sino también la apoyatura de la *Autoritas* romana plasmada en un *senatus consultum*. El asunto no es baladí en un momento histórico como el que le tocó vivir al emperador Alejandro.²²⁷ No pudiendo dar por seguro cuál sería el *senatus consultum*, podemos proponer dos posibilidades, pudiendo ser el *Senatus Consultum Hosidianum*, habida cuenta la materia recogida en él y que fue basilar a la hora de dictar el edicto como causa indirecta del mismo; o bien el *Senatus Consultum Acilianum*. Si bien es cierto, la temática es más parecida al primero, lo cual nos ayuda a desechar el caso del *Volusianum*. Sin embargo, y ateniéndonos a una interpretación literal de la norma

²²⁶ C. 8, 10, 2.

²²⁷ GRANT; *Gli imperatori*. P. 129.

alejandrina y al orden de disposición a la hora de la mención de los dos instrumentos, pudiera indicar una cronología a la hora de la referencia obrada, por lo que nos deberíamos decantar por el *Senatus Consultum Acilianum*.

Pese a ello, es tesis nuestra, que en efecto nos encontraríamos ante una utilización política del texto normativo mencionado, habida cuenta los dos puntos arriba aportados, esto es, el interés de darle una mayor aplicabilidad a la normativa promulgada por Alejandro Severo, por un lado; y por otro, el intento de favorecer su autoridad imperial en sus normas, por lo que nombraría en primer lugar a un recordado antecesor, y posteriormente la *Autoritas Romanae* que no era otra que la institución productora de los *Senati Consulti*.

Redundando en este segundo argumento, debemos recordar un acontecimiento bastante cercano, cual fue la concesión casi generalizada de la ciudadanía romana en el año 212 d. C.²²⁸ Este hecho generalizó la capacidad jurídica de actuar de las personas, y a su vez, se une el hecho de que la burguesía creada con el paso de los años a partir de los esclavos manumitidos, ahora libertos, y que habían alcanzado la ciudadanía, no hacía sino, aumentar el interés de estos en querer llegar al nivel que tenían los patricios desde hacía años y que era símbolo de un alto nivel social y prestigio.

Era por ello, por lo que esta burguesía nata en los últimos tiempos comenzaron a realizar adquisiciones de materiales de alta consideración, y suntuarios ornamentalmente hablando. Entre ellos estaban los mármoles, las columnas de clásica factura, o cualquier material que hiciera las nuevas edificaciones levantadas lo más parecido posible a las que eran propiedad de la nobleza tradicional romana y de las familias patricias desde el nacimiento de Roma, y que habían tenido tradicionalmente el poder político y económico de la ciudad.

Es precisamente por ello, por lo que los senadores catalogaban de sanguinario negocio el de la compra de edificaciones antiguas para su despiece y venta en partes, de

²²⁸ La ciudadanía romana era un privilegio que durante siglos fue guardado con celo por los que la gozaban como elemento social diferenciador, que además tenía su trasposición a nivel jurídico. Sin embargo, su generalización a través de la Constitución de Antonino Caracalla en el año 212, supuso la eliminación de este privilegio y por supuesto, la unificación legislativa a nivel de derecho subjetivos, que hace general la vinculación jurídica en todos los estratos sociales. Ver: ÁLVAREZ; *Curso de Derecho*. P. 16. También ver: SCHULZ; *Derecho Romano*. P. 77.

los materiales y elementos constructivos. A sus ojos, parecía la venta despiezada a la historia y memoria de Roma, y era un augurio de la desmembración futura de Roma²²⁹.

Debemos contextualizar la norma en un momento de crisis económica que comenzó a sufrir Roma y que en breve empezaría a acabar con la *Pax Romanam* que tanto costó conseguir. El esplendor económico que vivió Roma había terminado, y por ello, la gente comenzaba a vender y comprar materiales de construcciones ya existentes, al ser más económicos que extraerlos y hacerlos llegar desde lejos. A la vista de ello, y de un posible olvido por parte de la ciudadanía Romana en esta época posclásica del Imperio se vería el propio Emperador a recordar la existencia de esta norma, contemplada en dos instrumentos jurídicos. De ahí que recalque de modo tan incisivo la vigencia de una norma del "divino Vespasiano" y que fue confirmada por un senadoconsulto.

Sin embargo, la constitución sí permite a los propietarios de la edificación, la posibilidad de extraer dichos materiales para el sólo caso de que estuvieran destinados a otra edificación de su propiedad, es decir, no exceptúa la prohibición de venta del mármol pero sí la de retirarlo de las edificaciones en las que se encontrara previamente, pero vinculando el fin definitivo de la pieza a que fuera incluido en una nueva casa que estuvieran levantando. Pero en todo caso, la prohibición operará siempre dicha separación de material, suponga un perjuicio para la apariencia estética urbana.

Hay por tanto dos causas inhabilitantes para la retirada de materiales de una construcción. La primera sería el "*decus publicum*", esto es el mantenimiento del decoro y el embellecimiento público pese a que fueran edificios privados; y la segunda causa, sería el *animus negotiandi* con el que se podría retirar el material. Esta segunda sería la novedosa tanto en el caso del Edicto de Vespasiano como en las normas posteriores, pero no la hemos visto incluida en otras normas anteriores, ni reproducida en normas posteriores.

Sin embargo, sí es una constante en la legislación sobre la edificación en Roma, la necesidad obligatoria de mantener la estética de la ciudad, y sólo derruir cuando lo

²²⁹MURGA GENER

que se vaya a hacer sea igual, acorde, o que mejore la zona en la que se halla enclavada la obra nueva.

La segunda constitución de Alejandro Severo está datada del año 224, publicada según el Código el 7 de las calendas de abril -8 de abril. Se trata de una Constitución por la que se responde a Evocato. obviamente las respuestas eran mucho más extensas; sin embargo, los juristas que se encargaron de hacer el *Codex* resumieron el texto originario quedando como nos ha llegado hoy en día²³⁰.

En la normativa que comentamos, se vuelve a recuperar el tema de la reutilización de materiales de las construcciones antiguas e originarias, de cara a una posterior ubicación en otras casas de nueva factura. En concreto nos habla de la reutilización de los materiales resultantes del derribo de una casa. No especifica si se trataba de viviendas urbanas o rurales; no sabemos si ello es debido al resumen hecho por los recopiladores de la constitución o porque en el texto original no figuraba la diferenciación.

La constitución da dos posibilidades basadas, bien en que en el solar resultante de la ruina deba ser recuperada la fachada originaria de cara a la conservación del decoro urbano, para lo cual deberían utilizarse los materiales restantes del derribo; o bien, que el solar resultante pueda ser sustituido por un huerto. Este último concepto debe entenderse más como jardín, que como huerto ornamental, por lo que sería la primera ocasión a la que se le da consideración al jardín como elemento decorativo urbano.

No obstante lo dicho, esta sustitución de reintegración de la fachada debe ser decidida por el presidente de un órgano que no se cita ni identifica. En este punto, la norma es confusa, por cuanto no identifica el órgano competente que debe decidir. Sí clarifica que el órgano decisor debe tener en cuenta los precedentes casuísticos a la hora de resolver, así como adoptar la resolución con conocimiento concreto de la causa sobre la que versará su resolución. Es decir, debe instruirse un expediente donde se exponga la petición del interesado y dar conocimiento del concreto caso al órgano decisorio.

²³⁰ ARIAS RAMOS; *Derecho Público*. P. 148 y ss.

Resulta cuanto menos curioso, que por primera vez se introduzca a los vecinos como interesados en el cambio de destino del solar, y que pase de ser una fachada a todo jardín o huerto todo el solar. En la constitución, ya en último lugar, nos dice que debe mediar el consentimiento de los vecinos para llevarse a cabo esta transformación, poniéndolo al mismo nivel de la aquiescencia de los magistrados, por lo que además de ser un elemento esencial del expediente, es un elemento vinculante a la hora de su resolución. Al ponerlo a la misma altura que la voluntad afirmativa de los magistrados, se entiende que si no media consentimiento de los vecinos, no podría llevarse a cabo esta transformación del solar a un jardín. Se otorga a este consentimiento vecinal un valor casi decisorio, y que necesariamente tendrá en cuenta su opinión el presidente del órgano que resolverá.

Con esta dicción, el emperador Alejandro está dando por primera vez, cabida jurídica al interés legítimo en materia de protección patrimonial y protección del decoro público. Esta conformación embrionaria incluye la participación vecinal en el expediente, derecho a formar parte que se manifiesta en la inclusión y expresión vinculante de la voluntad vecinal a la que deberá darse conocimiento, y a su vez, deberá recogerse su opinión, como acto endo-administrativo o procedimental vinculante.

No se ha diseñado un procedimiento de participación del interesado legítimamente, más allá de la propuesta del expediente por parte del propietario proponente. Es por tanto, una norma que comienza a dibujar el incipiente concepto del interés legítimo y del afectado así como su derecho a formar parte como interesado en el expediente administrativo.

Como consecuencia de todo lo dicho, si previamente a la "instrucción" del expediente y a la toma de decisión del presidente del órgano competente, ya había mediado el permiso de los magistrados de la ciudad para realizar las obras y los cambios de destino del solar, el emperador Alejandro manda en la constitución objeto de nuestro comentario, que debe respetarse la decisión previa, al ser un precedente administrativo a tener en cuenta. No podrá por tanto resolver el órgano competente de manera dispar a lo ya decidido de modo previo.

Con esta literalidad comentada, y la ya advertida anteriormente sobre la que se pronuncia el emperador al decidir tener en cuenta lo que se haya observado en la ciudad en el mismo género de controversias, lo que está haciendo es conformar el precedente administrativo para los casos concretos de derecho edilicio o urbanístico. No sin decir, que estos precedentes deben de ser probados por el proponente de la petición.

Aunque en una determinada época de Roma comienza a generarse una concienciación sobre los paisaje, esta no se extiende a los jardines privados o públicos, y es por ello, por lo que en esta constitución se hace primar la protección y defensa de la fachada desde un aspecto del decoro, que la existencia de jardines o huertos decorativos en la parte delantera de la misma, en sustitución de la fachada.

A modo de resumen, debemos decir, que el cambio de destino del solar antes construido, para dedicarlo a jardín o huerto, sólo podrá ocurrir en el caso de que sea propuesto por los propietarios a los magistrados, y estos acepten el cambio, siendo además, *conditio sine qua non* que a este permiso público, se añada también un permiso privado, venido de mano de los propietarios vecinos. Si bien es cierto, el emperador Alejandro nada dice sobre el criterio que acontece a los vecinos, esto es, porque se trata de un control privado. Pese a ello, no se sabe si se refería a los vecinos en término estricto, o si por el contrario, se refería a todos los habitantes de la calle, de la zona, del municipio o de la colonia.

Entendemos que debiera referirse a la decisión de los vecinos de una cierta proximidad a la casa o edificaciones, y no a la totalidad de la zona y mucho menos a la del barrio, aunque esta normativa busca ante todo el decoro de toda la ciudad. Entendemos esto, por cuanto, cualquier cambio en la ornamentación de la zona, podría afectar en la valoración de las viviendas con la consecuente depreciación de las mismas, en una época bastante difícil económicamente.

3.4. Constituciones del emperador Filipo.

No será la única constitución imperial que trate el tema de los arreglos, reparaciones o reprivatizaciones. Ante el emperador se plantearán disputas de diverso tipo, siendo, y habida cuenta la promoción de obras de reparación que hace el Legislador romano puede darse el caso de las comunidades de bienes en las que un comunero no hace frente a su deuda, previamente pagada por otro de los comuneros.

Este litigio se recoge en el Código de Justiniano, en el libro VIII, título X, y lo podemos encontrar en la constitución IV, que fue otorgada por el emperador Filipo²³¹ como respuesta a Víctor. En ella se relata la situación en la que, por un lado, una obra es realizada y promovida por uno de los copropietarios de un bien inmueble, con el fin de evitar la ruina del mismo, y por tanto, la pérdida total de su valor; por otro lado, el otro copropietario se niega a hacer frente a la parte correspondiente del precio pagado, según su cuota ideal de participación en la propiedad del bien. Visto esto, el Emperador entiende que pasado un plazo dado de cuatro meses sin que se hubiera reintegrado la cantidad debida al acreedor, el copropietario acreedor, podrá apropiarse de la parte correspondiente al copropietario deudor, que no ha hecho frente a la cuantía del precio de la obra.

Como ya se ha dicho, el Emperador entiende que es plazo suficiente el de 4 meses a fin de procederse al pago de la cantidad debida. Con ello, obtiene la totalidad de la propiedad a cambio de la deuda²³².

Nada dice sobre si se requiere o no el consentimiento inicial del copropietario a la hora de la realización de las obras o de la reconstrucción del inmueble.

²³¹ GRANT; *Gli imperatori*. P. 149.

²³² D'ORS; *Elementos*. P. 207 y ss.

3.5. Leyes imperiales del Constantino el Grande.

Ya en tiempos de Constantino el grande²³³, emperador preocupado por el aspecto de las grandes urbes²³⁴, y habida cuenta los precedentes normativos, cada vez más relajado, que pasaban de una prohibición absoluta, hacia una permisión relativa. El interés del Emperador era el patrocinio de la ciudad y de las grandes urbes. Máxime, habida cuenta la fundación por él²³⁵ de la gran capital del Imperio occidental²³⁶ que resistiría el paso durante siglos, hasta prolongar la vida del Imperio Romano de Occidente hasta el S. XV²³⁷.

La realidad es que la preocupación constantiniana era la de mantener la integridad de los conjuntos, y en decoroso estado las ciudades. Los centros de poder debían vislumbrar y representar lo que efectivamente eran, y como tales, y habida

²³³ GRANT; *Gli imperatori*. P. 221.

²³⁴ Ranuccio BIANCHI BANDINELLI; "Roma. La fine del arte antica". (Biblioteca Universale Rizzoli. Arte. Milano. 2007.) [=BIANCHI; *Roma. La fine*]. P. 349. El profesor Bianchi resalta hasta que punto llegó la preocupación de Constantino con respecto a las grandes ciudades y sobre todo, la gran ciudad por excelencia y nueva capital del Imperio, que obligó por medio de decreto a todo propietario de tierra de la Diócesis Asiática y Pónica a poseer una casa residencial en la ciudad que había tomado el nombre de Constantinopla.

²³⁵ Muchas son las razones que se han dado para fundar la capital del Imperio en Constantinopla, entre ellas destaca aquella que nos es recogida en el texto del historiador inglés Gibbon del siglo XVIII, que nos cuenta que sería sobre todo " la razón, la seguridad y la riqueza que ofrecía el lugar". Sin embargo, nos da cuenta que esta no es la única razón conocida, de hecho el propio Constantino "en una de sus Leyes, tuvo cuidado en comunicar a la posteridad que puso los cimientos eternos de Constantinopla obedeciendo a órdenes divinas y, aunque no condescendió a narrar de qué modo se le comunicó la inspiración celestial, el defecto de su modesto silencio ha quedado compensado con creces por el ingenio de escritores posteriores, que describieron la visión nocturna que se le apareció a Constantino mientras dormía en el interior de las murallas de Bizancio." Ver: Edward GIBBON; *Historia de la Decadencia y Caída del Imperio Romano*. (Editorial Debolsillo. Barcelona. 2003.) [=GIBBON; *Historia de la Decadencia*.] P. 288.

²³⁶ Durante la lucha contra Licinio en el año 324 d. C., una vez Constantino venció, mandó destruir la muralla que rodeaba la ciudad; sin embargo, una vez se dio cuenta de la belleza del lugar y de las posibilidades comerciales, así como de la lejanía de Roma, con lo que se evitaba las injerencias en el gobierno imperial por parte del Senado, Constantino decidió reconstruir la muralla, rehabilitar la ciudad y el 11 de mayo del año 30 d. C. la antigua Bizancio griega fue inaugurada como la nueva capital imperial Constantinopla. Ver: BIANCHI; *Roma. La fine*. P. 349.

²³⁷ GIBBON; *Historia de la Decadencia*. P. 289. Gibbon da una descripción de la ciudad contemporánea y de cómo habría sido anteriormente, diciendo que "...En el actual estado de la ciudad, el palacio y los jardines del serrallo ocupan el promontorio más oriental, la primera de las siete colinas y cubren alrededor de unas sesenta hectáreas. La sede del recelo y el despotismo turco se alza sobre los cimientos de una república griega, pero puede suponerse que los bizantinos estaban tentados por la comodidad del puerto, de ampliar su asentamiento hacia aquella zona, mas allá de los límites modernos del serrallo. Las nuevas murallas de Constantino se extendían desde el puente hasta el Propóntide por el lado más ancho del triángulo, a la distancia de quince estadios de la antigua fortificación, y con la ciudad de bizancio encerraron cinco de las siete colinas que, ante los ojos de quienes se acercan a Constantinopla, se elevan una sobre otra en un orden de gran belleza."

cuenta su importancia neurálgica, debían tener un estado de conservación óptimo. Esta inteligencia buscaba en primer lugar, que la ciudad fuera la representación del poder y la majestad de los emperadores, y en segundo, servir de modelo a imitar por otras ciudades y colonias, tanto en lo tocante a la conservación, como en lo relativo a la decoración y ordenación urbana.

Por ello, comienza a quebrar el principio de integridad de la casa o vivienda, esto es, ya no se piensa en el bien inmueble como algo intocable legado de la antigüedad. La concepción de la edificación ha ido variando desde cuando solo se contemplaba la protección más absoluta de la memoria de la *Pax Romanam*²³⁸, y la consiguiente prohibición de venta de las construcciones para su posterior destrucción, y de los materiales resultantes, o se prohibía la remoción de las edificaciones o traslado de partes de estas.

El emperador Constantino²³⁹, re-fundador de la ciudad de Constantinopla y amante de las grandes urbes, dictó una Ley²⁴⁰ que refrenda este cambio de mentalidad. En concreto, en el año 321 d. C. dictó la normativa por la que se permitía el traslado libre²⁴¹ de una construcción con el argumento de que estuviera donde quiera que fuere, siempre adornaba²⁴².

El texto literal de esta Ley imperial es:

²³⁸ La *Pax Romanam* comenzada con la llamada *Pax Augustam* fue el momento de la plenitud de Roma, cuando tras siglos de luchas y enfrentamientos, al final se alzó Octavio Augusto con el poder y consiguió establecer el más largo periodo de paz y prosperidad que había conocido la Urbe. Esto fue obtenido por un importante reconocimiento por sus conciudadanos llenos de satisfacción al tener conocimiento a su vez de los grandes éxitos de Roma donde quiera que fuera. Estos entre otros, fueron algunos de los motivos del gran éxito de Octavio. Ver: BIANCHI; *Roma. L'arte*. P. 41. Por otro lado, su fama conllevó su fortalecimiento en el poder, hasta el punto que con su llegada al poder se cierra la época de la República para dar paso al Principado, que sería el embrión de la futura monarquía que sí gozarían sus sucesores. Ver: ARIAS RAMOS; *Derecho Público*. P. 89 y ss.

²³⁹ En el emperador Constantino culminó la concentración máxima de poder en manos imperiales que había comenzado Octavio Augusto. Sería en su tiempo donde tendría una amplia vigencia el brocardo "*Princeps a legibus solutus est*" donde se fijaba hasta qué punto había llegado el arbitrio. En este sentido como defiende el profesor Álvarez, la única fuente del derecho es la voluntad del Príncipe plasma en las Constituciones imperiales. Ver: ÁLVAREZ; *Curso de Derecho*. P. 15.

²⁴⁰ C.VIII. X. VI. I.

²⁴¹ ROBLES; *De la protección*. P. 186.

²⁴² Constantino pobló la ciudad de Constantinopla de nuevas construcciones y otras antiguas con el fin de embellecerla con monumentos, así como reconstruyó la muralla que años antes había obligado a destruir; pero en esta ocasión haciéndola más extensa y amplia. Ver: BIANCHI; *Roma. La fine*. P. 349.

"Si quis post hanc civitate spoliata ornatum, hoc este marmora vel columnas ad rura transtulerit, privetur ea possessione,quam ita ornaverit. Si quis autem ex alia in aliam civitatem labentium parietum Marmora vel columnas de propriis domibus in proprias transferre voluerit, quoniam utrobique haec esse publicum deus est, licenter hoc faciat: data similiter facultate etiam de possessione ornatum huiusmodi ad possessionem aliam transferendi, quamvis per muros vel etiam civitatem ea trasferri necesse sit, ita ut ea solummodo quae illata fuerint civitatibus exportentur. C. VI k. Iun. Viminacii Crispo II e Constantino II cons."

En concreto, la normativa recogida en el Código de Justiniano nos dice que el traslado en la misma, o a otra ciudad de los adornos, mármoles o columnas, que hubieran sido retirados de la propia casa desde una ciudad o colonia para ser llevados a otro lugar, debe ser permitido ya que contribuiría al *decus publicum* en cualquier otro lugar donde fueran dispuestos o colocados.

Con esta previsión el fundador de Constantinopla rompe la tradición normativa que prohibía durante más de ocho siglos la remoción de mármoles y traslados de columnas y piezas bien para portarlos a otro lugar de la misma propiedad, o para venderlo. Olvida, por tanto, aquella terminología del negocio sanguinario del que hablaban los senadores del siglo I d. C. para permitir el traslado libre por medio de esta Ley imperial que promulga el día 6 de enero del año 321 d. C. que estaba dirigida al prefecto Helpidio.

Supone, por tanto, desobedecer la tradición adoptada por los precedentes *divinos emperadores de Roma*, y además, un cambio normativo bastante sustancial, por cuanto ahora se permite todo aquello que estaba proscrito y a su vez, moralmente censurado por el Pueblo, la Autoridad y el Poder. El cambio normativo es tan notable, que ahora permitiría el comercio y el libre traslado, sin mayor necesidad de control que la propia voluntad de los afectados en el contrato o en la decisión.

Sin embargo, el emperador Constantino no da una libertad absoluta a estos traslados, pues los liga a que no salgan del medio urbano los elementos decorativos. Quedan así vinculados a la *civitas* cualquier elemento, objeto o material que fuera incluido en un edificio a los solos efectos de adornar las edificaciones, ya que este es su fin y así debe continuar siendo. Se cambia por tanto, la perspectiva del elemento pasando desde el conjunto hacia una vista más individualizada, donde cada uno de los elementos contribuye al exorno urbano. Ya no se tiene en mente el legado de la antigüedad que suponían las casas o villas romanas, ahora se procede a una vista individualizada del objeto. En esta inteligencia, ya nada estorba para separar el elemento del resto del conjunto, y máxime habida cuenta el poder dominical del propietario del bien, que podrá disponer ante todo del mismo y por tanto podrá decidir sobre su colocación y sobre su destino.

Es en este último caso en el que sí establece una prohibición el emperador Constantino, y es que los elementos decorativos o ricos materiales componentes de una edificación urbana, pueden ser trasladados a otra construcción en la misma ciudad, e incluso a otra ciudad, pero no pueden ser destinados más que al exorno del medio urbano.

En consonancia, y tal y como dijimos anteriormente, los elementos decorativos creados para figurar en un inmueble urbano están vinculados por destino a permanecer en el medio urbano. Entendemos que también operaría este vinculo en el caso en el que un elemento decorativo o una materia prima preciosa accediera al medio urbano proveniente de cualquier construcción rural y reutilizada para la decoración de la *domus urbis*.

Enclavados en este caso, y habida cuenta la dicción literal de la Ley, esta prohíbe claramente el hecho de retirar para el goce de la vista urbana los elementos decorativos y haberlos anexionado a otros inmuebles localizados en zonas rurales. Pero es más, esta prohibición lleva anexa una grave sanción, cuál es la pérdida para el propietario, por confiscación, del completo bien donde fuere incluso el elemento o elementos decorativos exportados desde la ciudad.

Ahondando en la sanción en materia de traslación de materiales preciosos y elementos constructivos de exorno, debemos tener en cuenta que se pasa de una prohibición absoluta, a una libertad absoluta en el medio urbano. La inteligencia de ello es que cualquier bien decorativo tiene intrínsecamente dicho fin, por lo que al haber sido dedicado a ello, y ser este su destino, fuera cual fuere su lugar de disposición cumplirá con su función. Constantino, ya no piensa en la totalidad del conjunto como ya se avanzó. Ha cambiado su perspectiva, no sabemos si por cambio de la mentalidad o simplemente por desistir de los intentos de evitar la destrucción de los conjuntos, que durante siglos habían protagonizado sus predecesores y que habían resultado infructuosos.

En este sentido, lo único que prohíbe es el traspaso desde las zonas urbanas a las zonas de campo. El creador de grandes urbes y que había invertido grandes cantidades de dinero en el exorno público, estaba claramente preocupado por la elegancia de las ciudades y su mantenimiento, y no tanto en el campo. Es por ello, que se permitió el traslado urbano, e incluso de una ciudad a otra sin ningún tipo de límite territorial. A su vez, el propio Emperador se dio cuenta, que pese a la gran cantidad de trabajadores que intervenían en las obras, el desembolso económico o la preciosidad de los materiales empleados, a calidad de los artistas, ya no era como lo fue en su día, y por tanto el resultado no era el esperado²⁴³. La pérdida de los conocimientos artísticos ponía en peligro la creación de una gran urbe que fuera ejemplo e imagen del gran vencedor y nuevo emperador de Roma²⁴⁴.

A pesar de ello, discurso distinto es el relativo al traslado de los ya referidos elementos a las zonas de campo. En la *mens legislatoris* está el hecho de que un adorno dispuesto en una casa situada en el campo no es visto por nadie, y por tanto, no

²⁴³ GIBBON; *Historia de la Decadencia*. P. 290: "...(*Constantino*) pudo emplear en la ejecución de esta gran obra la riqueza, el trabajo y lo que quedaba del talento de obedientes millones de habitantes. Podríamos hacernos una idea de la prodigalidad imperial en los gastos a partir de la concesión de unos dos millones quinientas mil libras para la construcción de las murallas, los pórticos y los acueductos. Los bosques que sombreaban las orillas del Euxino y las famosas canteras de mármol blanco de la isleta de Proconeso proporcionaban una reserva inagotable de material que llegaba al puerto de Bizancio tras un corto y fácil viaje acuático. Una multitud de trabajadores y artesanos acelebraban la conclusión de la obra con un trabajo incesante; pero la impaciencia de Constantino pronto descubrió que, en pena de decadencia de las artes, ni la capacidad ni el número de los arquitectos se encontraban a la altura de sus proyectos. "

²⁴⁴ GIBBON; *Historia de la Decadencia*. P. 290: "El amo del mundo romano aspiraba a erigir un monumento eterno a su gloria de su reinado..."

contribuye al decoro público. Solamente, permaneciendo en la ciudad puede ser participado de todos los habitantes y transeúntes de la misma. Por ello, y a fin de fortalecer la idea del exorno público, prohíbe la exportación a otras zonas del Imperio que no fueran urbanas.

Tal es el rechazo que tiene el Emperador a ello que dispone como pena la confiscación de la posesión a la que fuere adherido el elemento portado de la ciudad. La sanción es bastante importante, pues en los momentos iniciales del imperio, la sanción siempre era económica, variando en los diversos casos. Sin embargo, ahora se dispone la privación al infractor del bien con el que hubiera infringido la norma y del bien principal al que se hubiera añadido.

No encontramos explicación al por qué de la sustitución de la sanción pecuniaria por una confiscación. Posiblemente fuera porque en aquel periodo histórico, la liquidez en el Imperio no era tan acusada.

Aunque podemos apuntar un pensamiento más jurídico y menos material por parte del emperador, que pudiera ser la reintegración del elemento decorativo a su medio inicial. Pero el bien, que antes era un bien individual, por accesión había pasado a formar parte de un bien principal que es la construcción, por lo que en puridad, y para poder intervenir el bien accesorio, había que confiscar el principal, y para sufragar los gastos que conllevaría la reintegración del bien inicialmente trasladado, pasaría a las arcas del Imperio el resto del bien.

Pese a ello, no podemos confirmar este último punto, habida cuenta que nada dice la normativa sobre la reintegración del elemento o material preciado, y su reembolso por parte del infractor. Es por ello, que la interpretación que primariamente se nos viene a la cabeza sería la primera, amén de buscar la ejemplaridad de la sanción, para evitar el expolio de las urbes, y sobre todo en tiempo de un gran amante de las mismas, como era el emperador Constantino.

Debemos de recordar que esta Ley contrasta en demasía con el caso de la constitución de Severo Alejandro del año 222 d. C., por la que se prohibía la extracción de materiales de las casas, con la excepción de transportarlos de una propiedad a otra

siempre y cuando por esta acción no se viera mermado el *decus publicus*, esto es, cuando no se viera afectado el aspecto que debiera tener la ciudad o la zona donde se hallase el bien expoliado. Es evidente, que el emperador Alejandro estaba pensando en que por el traslado se viera mejorado el aspecto de la construcción a la que se uniese el material, columna, mármol u objeto trasladado.

Sin embargo, la normativa constantiniana, lo que hace es precisamente es dar una libertad que había limitado Severo Alejandro, cual era, la posibilidad de la disposición normal de los bienes propios, según las potestades dominicales que asisten al titular del derecho. La limitación en la propiedad que suponía la constitución Severina queda reintegrada en parte desde el momento en el que permite al titular disponer del bien disponer del mismo y localizarlo donde lo estimase más conveniente. Decimos en parte, porque Constantino limita la localización del bien unido al medio urbano, como ya se dijo, bajo pretexto de ayudar a mejorar el aspecto de las ciudades. Por lo que continúa limitada la locación y traslación al campo, montaña, etc. aunque fueren para decoración de otras edificaciones propiedad del titular.

Constantino hace por tanto, una derogación parcial de la normativa de Severo Alejandro, una norma que era cuanto menos intervencionista desde el momento en el que limita el derecho de la propiedad, y máxime habida cuenta el valor absoluto que tenía en aquel tiempo. Por tanto, como dice la profesora Malavé "*una norma urbanística de calado publicista e intervencionista*"²⁴⁵.

Ahora Constantino devolvía en parte la plenitud al derecho de propiedad, pero sin olvidar, que sólo en parte. La traslación antes de las limitaciones urbanísticas era totalmente lícita. Sin embargo, esta sucesión de normas que estamos analizando han limitado de sobremanera la propiedad, por cuanto el dueño no podía disponer libremente de sus bienes, siempre pensando en el aspecto y decoración urbano.

En el caso de la Ley Constantiniana se sigue pensando en el exorno de las ciudades, de hecho, el Emperador, a la hora de otorgar la Ley, vuelve a poner como límite a la traslación el adorno de las ciudades, pues según la *mens legislatoris*, sólo en

²⁴⁵ MALAVÉ; *El esplendor*. P. 142.

ellas podía darse el *decus publicus* y por tanto, la mentalidad romana lo relaciona directamente con el modelo de la "polis" griega o de la "urbs" como lugar de encuentro de los ciudadanos y pobladores de la ciudad, y a su vez, ejemplo de lo que debe hacerse para mantener en un estado adecuado las poblaciones. En consecuencia, el campo, las zonas diseminadas y los lugares donde habitase la gente más o menos concentrados alrededor de un núcleo, no serían considerados urbe, por lo que el cuidado de su aspecto no sería interesante para el Imperio a efectos de la decoración y valoración del mismo.

Además, hay que añadir, que tal era la obsesión de Constantino por el exorno de las grandes ciudades y por las urbes concentradas en sí, que aprobó esta Ley para posibilitar el exorno de las mismas. Incluso, se puede decir que la redacción de esta Ley por parte del Emperador, no fue otra cosa que la preparación para la fundación de la "Nueva Roma"²⁴⁶ en la que se convertiría Constantinopla en la segunda mitad de la década del 320 d. C. obra que terminaría en el año 330 d. C., o el revestimiento de la capital del imperio que languidecía²⁴⁷.

Esta norma daría pie y justificaría legalmente al masivo traslado de materiales que durante su mandato realizó a estas y a otras grandes ciudades del Imperio. De hecho parte, parece hecha a propósito como preparativo del gran expolio que realizó el Emperador para el embellecimiento de la antigua Bizancio y su refundación como la "Constantino-polis" (Constantinopla)²⁴⁸. De hecho, si revisamos las fechas en las que suceden los acontecimientos, todo apunta a ser así, habida cuenta que la Ley fue aprobada en el año 321 d. C., esto es, cuando Constantino ya se había constituido en el

²⁴⁶ GIBBON; *Historia de la Decadencia*. P. 294. Según el historiador inglés: "En la fiesta de inauguración de la ciudad, un edicto grabado en una columna de mármol, concedió el título de Segunda o Nueva Roma a la ciudad de Constantino. Sin embargo se ha impuesto el nombre de Constantinopla sobre este calificativo honorable y, tras el paso de catorce siglos, todavía perpetúa la fama de su autor." Debemos tener en mente que Gibbon vivió en el siglo XVIII, por ello la referencia a catorce siglos.

²⁴⁷ DÍAZ; *Instituciones*. I. P. 184.

²⁴⁸ Dice Gibbon que: "Los artesanos disponibles durante el reinado de Constantino construyeron los edificios de la nueva ciudad, pero los decoraron las manos de los más famosos maestros de la época de Pericles y Alejandro. Reviir el genio de Fidias y isipo era algo que, sin duda, superaba el poder de un emperador romano, pero las obras inmortalesque habían legado a la posteridad estaban expuestas sin custodia a la rapaz vanidad de un déspota. Por orden suya se despojó a las ciudades de Grecia y Asia de sus ornamentos más valiosos. Los trofeos de guerra memorales, los objetos de veneración religiosa, las estatuas mejor acabadas de los dioses los héroes, de los sabios y os poetas de tiempos antiguos contribuyeron al espléndido triunfo de Constantinopla y dieron pie a la observación del historiador Cedreno, el cual señala con cierto entusiasmo que solo parecía faltar el alma de los hombres ilustres que representaban aquellas esculturas admirables." Gibbon va describiendo como era la ciudad, e incluso, en algunas ocasiones la procedencia y autoría de las piezas descritas, pero por no ser objeto de este estudio no lo incluimos, y remitimos en este punto a la lectura. Ver: GIBBON; *Historia de la Decadencia*. P. 289 y ss.

más fuerte de los líderes del Imperio después de la Tetrarquía, y por tanto, así debía participar al resto del Imperio por medio de las obras públicas que emprendió. Por otro lado, la labor de embellecimiento de Constantinopla tuvo lugar entre los años 324-325 hasta el año 330 que es cuando se considera que finalizó esta refundación de la colonia griega²⁴⁹.

En este sentido, se puede afirmar que el propio Constantino aprovechó su iniciativa legislativa y los cambios obrados en el ordenamiento por la misma, para realizar el traslado masivo de piezas que después reutilizaría para el embellecimiento de las ciudades. Hasta tal punto el cambio en el plano regulatorio fue importante, que rompió totalmente no sólo con la normativa ya mencionada, sino con otra como la Ley de Adriano que limitaba la traslación de materiales de una ciudad a otra²⁵⁰. Es decir, la norma adriana prohibía el derribo de una casa o edificación para llevar de una ciudad a otra los materiales para el embellecimiento de la construcción aunque fuera del mismo dueño. Sí permitía sin embargo la extracción de materiales a los solos efectos de trasladarlos de una casa a otra²⁵¹.

El texto de Adriano no prohibía ni limitaba la retirada y traslación de materiales por parte del dueño. Lo que prohibía era simplemente la destrucción de una edificación para la reutilización de los materiales resultantes. Sin embargo añade la prohibición ya comentada de traslación de las piezas desde una ciudad a otra. Esta sería la novedad legislativa aportada por Adriano, cual es, la limitación territorial en lo tocante a la traslación que acontecía con la normativa introducida por este emperador.

Sin embargo, la norma de Constantino también derogaba parcialmente esta Ley previa en el tiempo, por cuanto ya no existía limitación territorial alguna a la hora de trasladar los materiales y elementos constructivos desde una ciudad a otra. Podía el dueño, introducir en sus propiedades cuantas piezas estimara siempre de su propiedad, sin límite de procedencia, pudiendo hacerlas llegar desde todo el Imperio. Pese a ello, sí

²⁴⁹ BIANCHI; *Roma. La fine*. P. 350. El Profesor Bianchi nos resalta que la reinauguración de la ciudad se festejó durante 40 días y que en la nueva capital "*fue modelada sobre Roma: con un Campidoglio, una sede del Senado, un Foro, que fue implantado fuera de la muralla severiana y unido al Palacio Imperial, prolongando la gran vía porticada. El Foro difería del implantado en Roma ya que era de forma circular*". Esta circunstancia también se daba en algunas ciudades asiáticas, por lo que el Emperador Constantino buscó darle una impronta propia, diferenciándola de la capital tradicional del Imperio.

²⁵⁰ MALAVÉ; *El esplendor*. P. 144.

²⁵¹ D. 30.41.5 (Ulpiano 21).

se limitó la colocación, y era que no podían salir del medio urbano, como ya se ha comentado. Estaban vinculados al exorno de las ciudades.

El éxito de la normativa del Constantino fue tal que, tal y como recoge Gibbon,

"...alrededor de un siglo después de la muerte del fundador, los edificios nuevos, que se extendían por un lado junto al puerto, y por el otro a lo largo de la clina de la Propóntide, cubrían ya la estrecha cresta de la sexta colina y la ancha cumbre de la séptima... Desde el promontorio del este hasta la puerta Áurea, Constantinopla alcanzaba las tres millas romanas, la circunferencia medía entre diez y once, y la superficie podría considerarse equivalente a unas ochenta hectáreas actuales. Es imposible justificar las vanas y crédulas exageraciones de los viajeros modernos, que algunas veces han extendido los límites de Constantinopla sobre los pueblos adyacentes de la costa europea e incluso de la asiática. Pero los barrios de Pera y Gálata, aunque estén situados al otro lado del puerto, merecen ser considerados parte de la ciudad, y tal vez esta adición justifique la medida de un historiador bizantino que asigna deiciséis millas griegas (unas catorce romanas) a la circunferencia de su ciudad natal. Tal extensión no parecería indigna de una residencia imperial.²⁵²"

Pero habida cuenta la libertad absoluta dada por Constantino, de la que él mismo se aprovechó, los desmanes que había causado, el emperador Constancio II decidió limitar en el año 357 d. C. el ámbito de traslación tan amplio que había dado su divino antecesor. En una nueva constitución imperial dictada dicho año, Constancio recoge en cierto modo la limitación obrada por la Ley de Adriano, que limitaba la remoción de piezas desde una ciudad a otra, para posibilitar la inserción de las piezas en las

²⁵² GIBBON; *Historia de la Decadencia*. P. 289 y ss.

construcciones del mismo propietario de la edificación despojada, sólo dentro de la misma ciudad.

Constancio entiende, que los elementos decorativos que se hallen en un lugar le son propios e inherentes y no puede una ciudad ser despojada de ellos. La constitución dice expresamente lo siguiente:

"Nemo propriis ornamentis esse privandas existemet civitates, fas si quidem non est acceptum a veteribus decus perdere civitatem veluti ad urbis alterius moenia transferendum. DAT. IIII NON. FEB. MED., ACC. VIII. ID. IVL. CONSTANTIN A. ET CAES. CONSS."

Analizando la dicción literal del texto, nos damos cuenta que prohíbe a todos los habitantes del imperio la posibilidad de transferencia de elementos constructivos y decorativos ricos, desde una ciudad a otra, y ello lo hace de modo categórico introduciendo el texto con "*nemo*", esto es, diciendo claramente que "nadie" puede obrar así.

Del mismo modo, hay que destacar que es la primera vez que para el mantenimiento del buen aspecto de la ciudad se destaca la antigüedad y como elemento a hacer notar el hecho de que muchas de las construcciones que se estaban expoliando no eran sino, edificaciones construidas por los antepasados y por ello "nadie" tenía derecho a expoliar algo que había sido una creación de ellos, y por tanto recordaba su memoria, su obra y su dedicación.

A su vez, muy unido a lo anterior, nos dice explícitamente, que "nadie" derecho a acabar con la memoria del esplendoroso pasado de las ciudades imperiales, por mucho que fuera de su propiedad. Obviamente, con ello se vinculaban las edificaciones heredadas de antiguo a un nuevo fin público, cual era recordar la memoria pública antigua y la maravillosa historia de la ciudad. Nadie tenía por tanto derecho a cortar con el hilo conductor de la tradición urbana manifestada en los propios edificios y construcciones heredados.

Incluso, si descendemos más al detalle a la hora del análisis, es la primera vez que encontramos que una norma menciona el término "*moenia*", que si bien, podría ser traducido como muralla o fortificación, también podría serlo como monumento o construcción monumental. Ello ligado a la referencia "*veteribus*" que se hace en el texto normativo, nos hace llegar a la conclusión que es la primera vez que una norma jurídica refiere y efectivamente protege el patrimonio cultural de manera expresa, como fin social propio. En este caso, todavía unido al decoro público como fin social principal. Existen otras normas anteriores que buscan esto, pero no lo dicen claramente, y ello es debido a la preocupación que sacude el Imperio y sobre todo, en esta época de grave crisis económica y gubernamental.

La causa de la adopción de esta Ley no fue otra que evitar la salida desde África de numerosos elemento decorativos. Ante esta problemática, facilitada en gran medida por la normativa aprobada por Constantino el Grande, el procónsul de África Flaviano²⁵³ preguntó al Emperador qué medida adoptar a lo que respondió Constancio II dictando la constitución que estamos analizando. Obviamente, la Ley no sólo vincula a las poblaciones de África, sino que es dada para todo el Imperio, por lo que están vinculados todos los territorios del mismo a obrar de la manera dispuesta. Del mismo modo, están vinculadas las autoridades, pues no da resquicio de posibilidad ni margen de maniobra fuera del contenido de la constitución. Claramente dice que *nadie* podrá actuar de manera distinta a la que la regla prescribe, por lo que vincula a los propietarios y a las autoridades que deben velar por el cumplimiento de esta normativa y que deben auspiciar el decoro de las zonas urbanas.

Esta matización que dio la norma de Constancio a la primigenia de Constantino, buscaba en todo caso, evitar que las zonas menos populosas y que habían decaído en importancia se vieran vaciadas y expoliadas de elementos artísticos en favor de otras más populosas y políticamente más fuertes, al no operar límite alguno. Ahora, se prohíbe la salida de materiales y objetos suntuarios de exorno de los núcleos urbanos a los que pertenecen, permitiendo la traslación entre las propiedades, pero dentro de los límites citados.

²⁵³ C. Th. 15.1.1: "Imp. Constantinus A. ad Flavianum p.c. Afric."

Nada dice Constancio sobre la venta de dichos bienes por sus dueños a los tratantes de materiales. Entendemos por tanto, que se permite despojar los bienes propios, tanto para ser trasladados a una posesión del mismo titular, como para ser vendidos a otro propietario de la misma ciudad a fin de embellecer su *domus*. Se acaba definitivamente, por tanto, con ese límite que durante siglos ha estado en vigor y era una manera de protección de que la nueva burguesía no pudiera hacer la ostentación de la que los Patricios y la vieja clase noble había hecho gala durante muchos años.

3.6. Constitución del emperador Constancio.

Como es de esperar, no fue esta la última norma del Imperio, sino que esta problemática fue en aumento, tanto es así, que no mucho tiempo después el emperador Iuliano dictó una nueva constitución en el año 363 d. C. Con ella, venía a confirmar las palabras que el emperador Constancio²⁵⁴ había dicho en el 357 d. C.²⁵⁵, esto es, tan sólo 6 años antes.

Una vez más, un emperador vuelve a dirigirse a las autoridades que gobiernan África a fin de remediar el expolio que se estaba sucediendo allí. Con este fin, dictó la Constitución que venía a reincidir en la prohibición ya realizada anteriormente por Constancio de no realizar traslados de cualquier elemento decorativos, como estatuas o columnas, o detraer materiales para ser enviados a otras provincias²⁵⁶.

Esta constitución viene recogida en el Código de Justiniano y dice literalmente:

"nemini columnas vel satuas cuiuscumque materiae ex alia eademque provincia vel auferre liceat vel movere"

²⁵⁴ GRANT; *Gli imperatori*. P. 208.

²⁵⁵ MALAVÉ; *El esplendor*. P. 146.

²⁵⁶ C.8.10.7.

Con estas palabras está recalcando la prohibición de sacar de una provincia hacia otra de materiales, estatuas, columnas o por analogía cualquier material rico o suntuario que contribuya al exorno publico de la ciudad. Esta prohibición vuelve a limitar la venta, la traslación o remoción pero con un sentido totalmente geográfico. Jurídicamente sólo prohíbe sacar este tipo de bienes de una provincia hacia otra, no prohíbe ni declara nula la venta. Por tanto, no puede entenderse anulada cualquier obligación jurídica, sino tan sólo interdicta y prohibida, la traslación y transporte de la pieza.

Así pues, no puede decirse que sea una norma de derecho civil, sino una norma del incipiente derecho administrativo, por cuanto queda limitada la salida de bienes suntuarios que contribuyan al exorno, considerándose indirectamente expolio. Decimos, indirectamente, porque en este caso, el Legislador no lo dice tan claramente como lo dijo Constancio. Se limita simplemente a prohibir la traslación sin más profusión.

De hecho, no prevé norma alguna para el caso en el que sea trasgredida. No se establece ninguna pena ni derecho sancionatorio alguno como en casos anteriores, como el supuesto de la Constitución del Emperador Constantino, que reservaba la confiscación de la propiedad.

3.7. Leyes imperiales de los emperadores Valente, Valentiniano y Graciano.

Sin embargo, no acaba aquí el *cursus honorum* de la legislación urbanística romana. Poco tiempo más adelante, los emperadores Valentiniano²⁵⁷, Valente²⁵⁸ y Graciano²⁵⁹ dictarán una constitución que buscaba mantener el ornato en las ciudades y

²⁵⁷ GRANT; *Gli imperatori*. P. 250.

²⁵⁸ GRANT; *Gli imperatori*. P. 255.

²⁵⁹ GRANT; *Gli imperatori*. P. 259.

sobre todo en los centros históricos y en los lugares de importancia política y pública. Esta constitución que viene recogida en el *Codex* dice:

"Praescriptio temporis iuri publico non debet obsistere, sed nec rescripta quidem. Atque ideo diruenda sunt omnia, quae per diversas urbes vel in foro vel in quocumque publico loco contra ornatum et commodum ac decoram faciem civitatis extracta noscuntur. D. III id Iun Constantinopoli Merobaude II e Saturnino Cons."

Con esta Ley, los Legisladores dan un paso más en la evolución del derecho urbanístico. Ya no se detienen a legislar sobre la extracción y su consiguiente traslación. La complejidad urbanística es mayor y se ha perdido el control en las ciudades a la hora de construir, sin respetar el ornato público. Es el exorno y el cuidado lo que hacen vivibles las ciudades, por tanto, cuanto mayor respeto haya a la ornamentación y ordenación de las ciudades mejores condiciones de habitabilidad tendrá la misma.

En consecuencia, la nueva legislación se detendrá más en la ordenación urbana y de los espacios públicos, y sobre todo aquellos de importancia. En este caso, los emperadores adoptan una norma por la que consagran la demolición de toda obra o construcción que estorbe u ocupe cualquier lugar público y que vaya en contra del exorno público y del adecuado cuidado y aspecto de las ciudades. Es decir, cualquier construcción que en contra de la ordenación de la ciudad, quebrante el buen aspecto generalizado de la zona pública que debe mantenerse a toda costa. Si cualquier obra levantada de nueva planta o construcción realizada afean los lugares públicos, se decreta la absoluta demolición. Debe hacerse notar que el Legislador refiere como lugar público a tener en consideración el Foro que lo cita expresamente.

El aspecto de los lugares y sobre todo aquellos en los que se manifiesta la potencia del poder público deben de estar en un estado inmejorable. Para ello, se van a utilizar como criterios los propuestos por el propio legislación, esto es, que las nuevas construcciones no sean contrarias a la ornamentación, a la comodidad y al aspecto decoros de la ciudad. No sabemos si por ornamentación tenemos que entender, o bien,

la ornamentación propia del lugar, esto es, la preexistente a la obra nueva, la ornamentación que aporta el lugar público que ya tenía desde su construcción anteriormente a la nueva construcción y que esta la varía sensiblemente, y por ello se decreta su demolición, o bien, la ornamentación que necesita el lugar y que del mismo se espera que tenga, al ser un lugar público. En todo caso, esta segunda acepción se entiende incluida en la referencia al aspecto decoroso de la ciudad.

En cuanto a la referencia de comodidad, no puede entenderse por nuestra actual acepción de la entrada gramatical, sino por comodidad a la vista y a la mentalidad del momento, es decir, si la obra está hecha del modo común y adecuado. Si se entendiera de otra manera, no sólo estaría equivocada la interpretación, sino que carecería de sentido la referencia.

Por tanto, la norma castiga con la sanción más fuerte posible hacia una edificación, cual es la demolición, todo levantamiento u obra nueva inadecuada que no responde a los criterios antes relacionados.

En otro orden de cosas dice el Legislador que se derribarán las edificaciones que se alcen en el foro o en cualquier otro lugar público. En consecuencia y por contraposición a lugares públicos, debemos entender que la norma se aplicará a los edificios o construcciones privadas. A su vez, esto nos da dos puntos de vista posibles, cuáles serían, o bien no se le aplica esta reglamentación a las edificaciones públicas, pues quedan libres de ello y sólo están vinculados las construcciones de índole privada, lo cual supone un agravio comparativo; o bien, no es necesario que se le aplique esta regulación a las construcciones promovidas desde el poder, por cuanto ellos son los primeros interesados en el mantenimiento del *decus publicus*.

En relación a este último punto, aporta la profesora Malavé que sería un contrasentido pensar en que con esta Ley se fiscalizasen las edificaciones públicas, levantadas en lugares públicos²⁶⁰, a lo cual podemos añadir, que en efecto sería un contrasentido, pues en primer lugar, la sanción de demolición de un edificio para el cual se ha destinado una cantidad económica y se ha hecho un inversión para su

²⁶⁰ MALAVÉ; *El esplendor*. P. 147.

construcción, sería cuanto menos, una mala gestión por parte del poder declarar la destrucción del edificio previamente construido por él mismo, para cuyo levantamiento ha hecho uso de dinero público.

Del mismo modo, debemos recordar que no es preciso para el derribo de edificaciones públicas declarar lo por Ley, sino la voluntad pública de acordar y llevar a cabo dicho derribo. Sin embargo, sí es necesario previamente ser declarado por norma el derribo de una construcción ilegal, por cuanto supone una intromisión en un derecho tan absoluto como la propiedad.

Por otro lado, todo apunta además, a que se trata de una norma de ordenación urbana en el sentido estricto, esto es, que tiende a delimitar hasta donde pueden levantarse las nuevas construcciones y donde no pueden realizarse. En este caso, se prohíbe el levantamiento de cualquier construcción que ocupe un lugar o zona pública. No se hace una enumeración, sino que se prohíbe expresamente el levantamiento en el foro de cualquier construcción y en consecuencia en todo lugar público que tenga tal consideración.

No puede interpretarse la dicción de la localización como si se refiriese a edificación privada, levantada en lugar privado que linda con lugar público. Y ello es, porque comienza la constitución diciendo que no puede contrariar las normas de derecho público ni la prescripción del tiempo, ni tampoco los rescriptos. Es decir, que las propiedades públicas reguladas por derecho público no pueden ser contrariadas por otro tipo de normas como los rescriptos.

Pero a mayor abundamiento nos dice que ninguna actuación de un privado puede verse beneficiada por la prescripción adquisitiva. Esta mención tan clara es la que nos confirma que en efecto, se trata de construcciones privadas que ocupan suelo público²⁶¹, ya que el suelo público es imprescriptible según esta dicción, y como en adelante siempre lo será.

²⁶¹ MALAVÉ; *El esplendor*. P. 147.

Tal vez sea la primera vez que se vea enunciada y declarada la imprescriptibilidad del suelo y de los bienes públicos, y mucho menos con tanta rotundidad como lo hacen aquí los Legisladores.

En consecuencia, es clara que la sanción que cabe aplicar sea la mayor posible, esto es, la demolición de toda obra que se realiza donde no debe, y ocupando un lugar que está vinculado por su carácter público y demanial a satisfacer las necesidades de los ciudadanos. Por tanto, cualquier ocupación de suelo ilegítimamente y sin el permiso del propietario²⁶², al ser suelo público, es imprescriptible e ilegal, al estar proscrita por la Ley que estamos comentando.

3.8. Leyes imperiales de Teodosio I.

No será la última norma que encontremos en el Imperio, pues en el año 383 el emperador Teodosio I²⁶³ dictó una Ley en la ciudad de Constantinopla, que estuvo dirigida al *Comes Orientis*²⁶⁴. Esta normativa va dirigida sobre todo a las ciudades en particular, por lo que en opinión de la profesora Malavé se silencia toda referencia al medio rural²⁶⁵. En esta norma, como en la anterior, se censura que en los lugares públicos como los foros y otros tantos, se han construido edificaciones y construcciones varias que afean la zona y debieran hallarse allí.

En relación a los destinatarios de la norma, como ya se ha indicado, se refiere a edificaciones urbanas, pero además, se soslaya se cualquier referencia a construcciones públicas, ya que lo que se pretende es eliminar cualquier construcción que afee lugares públicos como el Foro. Esta norma no es más que una reiteración de la norma de Valente y Valentiniano que ya hemos analizado. Entendemos por tanto que Teodosio, al

²⁶² Recordemos la existencia de la "*Actio in rei vindicatio*" en los casos de derecho privado. D'ORS; *Derecho Privado*. P. 150 y ss.

²⁶³ GRANT; *Gli imperatori*. P. 263.

²⁶⁴ Los condes domésticos era una figura de la administración imperial que había sustituido a los prefectos del pretorio y se trataba de los jefes del selecto grupo de caballería e infantería que custodiaba al propio emperador. En el caso de los comes orientis, dice Gibbon, que casi conabitualidad, era una magistratura que desempeñaban armenios. Ver: GIBBON; *Historia de la Decadencia*. P. 319.

²⁶⁵ MALAVÉ; *El esplendor*. P. 147.

igual que Alejandro Severo hiciera más de un siglo antes, reitera la normativa precedente con dos fines, reincidir por necesidad en la aplicación del cuerpo de la misma y por otro lado, prestigiar su texto con el sentido de la tradición imperial previa.

Al igual que en el caso de la Ley promulgada 5 años antes (377 d. C.), la sanción para los infractores será la misma, esto es, el derribo de lo construido que quebrantase el buen aspecto de las construcciones, ambientes y zonas públicas. Como se observa la idea de zona o conjunto parcial en cada ocasión se refuerza hasta el punto de delimitarse que los conjuntos que directamente vierten su vista a zonas donde se hayan edificios públicos, o edificaciones que han ocupado sitios públicos y que en ambos casos despojan de la belleza y cuidado que deberían tener esta zona, para provecho de los particulares. La solemnidad que deben revestir los lugares públicos no puede verse limitada, ya que son una manifestación material y directa del Poder Público. La apariencia es importante, pues un "sitio público" es el primer contacto que el ciudadano tiene con el poder, un contacto visual que además es reflejo de la capacidad de ordenación del poder político. En este sentido, si el propio Poder Político no es capaz de ordenar el territorio colindante a los lugares donde este se halla, la apariencia de desorden llevará a pensar que tampoco es capaz de gobernar un Imperio.

A su vez, debemos añadir que esta reflexión no está lejos de la realidad, ya que la continuidad con la que fue dictada la normativa, y la proximidad en el tiempo nos hace ver que el poder político no llegaba a imponerse a la voluntad de los ciudadanos y que continuaban ocupando espacios públicos como lo hacían en tiempos de Valentiniano y Valente, es decir, cinco años antes. La Ley previa no había conseguido modificar los patrones de conducta, pese a amenazar con el derribo de las edificaciones emplazadas en lugares indebidos.

No sabemos si la sanción dispuesta quedo inédita en el primero de los casos, pero sí debemos hacer notar que reeditada en la nueva norma, consagrando el derribo de las edificaciones ilegales privados²⁶⁶ realizadas en sitios públicos. Como decíamos en el caso de la Ley anterior, la sanción más alta para una cosa es su destrucción, por lo que para el caso de que un inmueble haya infringido la normativa, se reserva su destrucción.

²⁶⁶ MALAVÉ; *El esplendor*. P. 147.

Nada dice la legislación sobre la posibilidad de la destrucción parcial, por lo que se entiende que será total, es decir, la máxima sanción.

Sin embargo, apunta la profesora Malavé que a diferencia de la norma anterior, el Legislador romano vuelve a retomar la idea de la defensa central del ornato público, abandonando el estado de las construcciones y el matiz de seguridad pública que había presidido en la anterior ocasión -y en otras oportunidades- la normativa²⁶⁷.

Pese a los esfuerzos de Valente, Valentino y Graciano y del propio Teodosio, no debieron tener una excesiva aceptación, cuando este último, se vio obligado a dictar de nuevo una Ley en el año 389 d. C. por la cual atajaba, y prohibía directamente la construcción de edificios privados lindando directamente o apoyados a edificios públicos.

Si bien es cierto, que la Ley no es igual que la anterior, sí debemos decir, que el Legislador da un paso más allá, ya que presupone que toda construcción en lugares públicos está prohibida. Ahora, dando por asumida la anterior legislación que dictaron los anteriores emperadores y el propio Teodosio reiteró, censura la construcción de edificios privados limitando directamente con edificios públicos. Esta norma la dirige al mismo Próculo, *Comes Orientis*, que había dirigido la anterior Ley, y la dirige explícitamente a Constantinopla.

El objetivo es de nuevo proteger el decoro público, aunque no nos dice exactamente por qué, ya que puede entenderse que la exigencia a la hora de construir edificios privados no sea la adecuada. Sin embargo, en este caso, no prohibiría apoyar edificios privados de nueva construcción en las construcciones públicas lindantes.

La razón a la que se alude es el exorno de la ciudad, pero puede ser que ligado a ello esté la seguridad del propio edificio público; y ello habida cuenta que una construcción de nueva planta, se apoya inexorablemente en la precedente y más antigua. Ello puede comprometer no sólo el exorno de la edificación más longeva sino incluso la estabilidad del mismo. Tal vez, sea por ello por lo que fuere prohibida la construcción

²⁶⁷ MALAVÉ; *El esplendor*. P. 147.

adosada de la edificación privada. Obviamente, una construcción pública inestable, además no cumple con su destino ya que se ve comprometido en su uso, y afea la vista general de la ciudad.

3.9. Leyes Imperiales del emperador de oriente Zenón.

Deberemos esperar un siglo, para ver otra norma que incluye entre sus consideraciones el cuidado del aspecto público de la urbe. Se trataría de una norma del emperador Zenón que dictó para Oriente el año de la caída del Imperio Romano Occidental²⁶⁸. La profesora Malavé data esta Ley como promulgada hacia el año 476 d. C.²⁶⁹ Esta norma está dirigida a ordenar la apertura de tiendas o negocios en Constantinopla, destinándola al prefecto de la ciudad Adamancio, como máxima magistratura local y encargado del control jurídico de la misma.

En esta norma, Zenón regula como debe ser el aspecto exterior de las tiendas y negocios de la ciudad, dando incluso nociones de cómo debe ser revestido el mismo y decorado con columnas y mármoles, a fin de contribuir al exorno urbano y al mantenimiento del decoro de la capital del Imperio occidental²⁷⁰.

Esta, no se trataría de la última oportunidad en el Imperio Romano, en la que se dictara una norma sobre la defensa de la apariencia pública, ya que en el 483 d. C., habiendo caído ya el Imperio de Occidente, el mismo Zenón dictó una norma contra los monopolios²⁷¹, dirigida al Prefecto de la ciudad, cargo que en aquel momento desempeñaba Constantino. Se encomendaba a este, como mayor cargo local de la capital del Imperio Romano de Oriente, que controlara el ejercicio de situaciones de

²⁶⁸ C. 8.10.12.6.

²⁶⁹ MALAVÉ; *El esplendor*. P. 148.

²⁷⁰ MALAVÉ; *El esplendor*. P. 148.

²⁷¹ C. LIX, 2.

monopolio en la ciudad²⁷². Se trata de una Ley prolija y bastante extensa, según la cual, se prohíbe que

*"nadie se atreva a ejercer el monopolio de cualquier vestido, ó del pescado...ó de cualquier materia por su propia autoridad, ó por sacro rescripto ya obtenido, ó que en lo sucesivo de haya de obtener, ó por pragmática sanción, ó por sacra anotación de nuestra piedad..."*²⁷³

La normativa es desde luego, muy precisa, derogando cualquier concesión de monopolio previa a la promulgación de esta Ley, pero además declarando nula cualquier concesión posterior que se haga, cualquiera que fuere el instrumento jurídico utilizado para su concesión. Es por tanto una auténtica lucha contra el monopolio en todas las actividades comerciales y de servicios. De hecho, la sanción para el que se conjurara para potenciar el monopolio o el acuerdo en una actividad será penado con el destierro y la confiscación de todos sus bienes. La pena de extrañamiento es, tal vez, una de las más graves de las existentes en el derecho sancionador romano, después de la pena capital y las penas físicas.

²⁷² "...Mandamos que nadie se atreva á ejercer el monopolio de cualquier vestido..."

²⁷³ Texto Completo: " El emperador Zenón, Augusto, á Constantino, Prefecto de la ciudad.- Mandamos que nadie se atreva á ejercer el monopolio de cualquier vestido, ó del pescado, ó acaso de los pectinos ó los equinos, ó de otra cualquier especie perteneciente al sustento, ó á un uso cualquiera, ó de cualquier materia, por su propia autoridad, ó por sacro rescriptos ya obtenido, ó que en lo sucesivo se haya de obtener, ó por pragmática sanción, ó por sacra anotación de nuestra piedad, y que nadie se conjure ó pacte, habiendo celebrado reuniones ilícitas, para que las especies de los diversos objetos de negociación no se vendan por menos de lo que entre su hubieren establecido. También los constructores de edificios, ó los empresarios de obras, los maestros de otros diversos trabajos, y los bañeros, tengan en absoluto prohibición para concertar pactos entre sí, á fin de que ninguno acabe la obra que á otro se haya encomendado, ó de que otro coja el encargo que á otro se le había hecho; quedando dada la facultad á cada cual para acabar por otro, sin temor alguno de dispendio, la obra comenzada y abandonada por uno, y para denunciar todos los delitos de esta clase sin temor alguno y sin gastos judiciales. Más si alguien se hubiere atrevido á ejercer un monopolio, sea condenado, despojado de sus propios bienes, á perpetuo destierro. Mandamos además, que si los principales de las demás profesiones se hubieran atrevido, congregándose de este modo, á obligarse con pactos en lo sucesivo, ó para tasar los precios de las cosas, ó sobre cualesquiera convenciones ilícitas, sean castigados al pago de cincuenta libras de oro; debiendo ser condenado á la multa de cuarenta libras de oro el oficio de tu tribunal, si tratándose de monopolios prohibidos y de las convenciones vedadas á los gremios, si tal cosa hubiere ocurrido, no hubiere ejecutado las condenas de nuestra muy saludable disposición, acaso por venalidad, ó por disimulo, ó por otro cualquier vicio. Dada á 17de las Calendas de Enero, después del consulado de Trocondo .[483]"

Sin embargo, no es esta la parte de la norma la que nos interesa, sino que en la propia Ley dice expresamente que el monopolio no podrá extenderse a dejar una obra a medio acabar y que ninguno quiera o pueda hacerse cargo de ella²⁷⁴. La conjuración para no proseguir las obras comenzadas por otros trabajadores del mismo gremio, se consideraba monopolio. Es más, el propio Zenón dispone la prohibición de que la obra quede inacabada²⁷⁵ con lo que es una prohibición directa que obliga a cumplir lo pactado y sobre todo si ha recibido el canon a cambio del arrendamiento de servicios.

En este caso, y habida cuenta el principio *pacta sunt servanda*, Zenon reitera la obligación de los constructores de cumplir con el contrato realizado y que la obra no se quede a medio realizar.

Pese a esta reiteración, dispone que en cualquier caso, no puede quedar una obra sin terminar, y por tanto, ante la dejación que realizara el constructor u operario, quien no terminaría el trabajo encargado, el dador de trabajo podría acudir a otro constructor o maestro con el fin de acabar la obra²⁷⁶. En este caso, el resto de los compañeros de gremio no se podrían conjurar para dejar inacabado el encargo. En el supuesto que se diera esta situación, el propio emperador Zenón sanciona en la Ley la prohibición a los compañeros de la actividad de ponerse de acuerdo para no acabar la obra, por un lado, y por otro, la obligación de acabar la obra. Con esta misma norma, buscaría evitarse a su vez, el perjuicio que se causa al propietario²⁷⁷ que permanece con la obra a mitad de realizarse y que supone un retraso en la vida de la persona que lo encarga y causa perjuicios a veces, difícil de cuantificar.

La inteligencia de esta norma la debemos de buscar, en primer lugar en el ya mencionado *pacta sunt servanda*, y en segundo, la necesidad del embellecimiento de la ciudad y del mantenimiento del buen aspecto de la misma. A la vista de la normativa, una cosa va ligada a la otra, es decir, la necesidad de auspiciar la finalización de las

²⁷⁴ "También los constructores de edificios, ó los empresarios de obras, los maestros de otros diversos trabajos, y los bañeros, tengan en absoluto prohibición para concertar pactos entre sí, a fin de que ninguno acabe la obra que á otro se haya encomendado, ó de que otro coja el encargo que á otro se le había hecho; quedando dada la facultad á cada cal ara acabar por otro, sin temor alguno de dispendio, la obra comenzada y abandonada por uno, y para denunciar todos los delitos de esta clase sin temor alguno y sin gastos judiciales".

²⁷⁵ ROBLES; *De la protección*. P. 190.

²⁷⁶ ROBLES; *De la protección*. P. 190.

²⁷⁷ ROBLES; *De la protección*. P. 190.

obras está conectada con la necesidad de dejar la construcción en un estado óptimo que contribuya al embellecimiento generalizado de la urbe.

Esta norma va dirigida a Constantinopla, es decir, busca claramente ayudar a la permanencia del exorno urbano con el fin de que por una obra inacabada no se pierda toda la vista de una zona o incluso la ciudad entera.

No debemos dejar atrás, la idea de que en esta norma, como finalidad secundaria y explícitamente así lo dice, las obras deben ser acabadas, y por tanto, hay una exigencia normativa que conmina a ello. Por tanto, busca la defensa de un aspecto público y de un decoro. Se produce, por tanto, una evolución en la regulación promulgada a lo largo de los mil años que han sido objeto de nuestro análisis. En este caso la evolución legislativa cambia pareja a la evolución de la mentalidad, la cual va desde la mera creación y mantenimiento para futuras generaciones, a la búsqueda de la creación de un aspecto urbano, de una apariencia amable y decorosa de la ciudad a través de la creación de un conjunto de edificaciones y fachadas acordes con la nueva sensibilidad urbana que ha ido naciendo en Roma, y que llega a Constantinopla a través de ella.

A su vez, hay que tener en cuenta que la normativa además, busca evitar que a causa de una dejación, una mala conservación, o en síntesis, el mal estado de una edificación baje el valor de mercado de las construcciones de los predios vecinos.

Como podemos observar, con esta norma con la que acaba el periodo dedicado a la Edad Antigua y con el examen de la evolución de esta normativa urbanística dedicada a la protección del decoro público. Este milenio fue bastante prolijo en cuanto a producción normativa se refiere. Si bien es cierto, la concepción romana no ha sido en ningún momento de defensa del patrimonio histórico. De hecho, hemos podido observar cómo ha ido variando el pensamiento del Legislador desde las primeras normas heredadas de las influencias griegas, o hasta llegar a las normas de embellecimiento y exorno público.

Capitolo II

Il Diritto di Tutela nel medioevo e nella época Rinascimentale e Moderna.

Capítulo II

La regulación de la tutela en la Edad Media y en la época Renacentista y Moderna.

SOMMARIO: 1. La regolazione della Tutela delle Antichità nel Medioevo.- 1.1. "Las Partidas" di Alfonso X il Saggio di Castiglia.- 2. Diritto della Tutela nell'epoca Rinascimentale e nella Età Moderna.-2.1. Il Rinascimento nei Regni hispanici.- 2.1.1. *Época di Alfonso V el Magnánimo, Re di Aragona e Napoli.* 2.1.2. *Arrivata del Rinascimento ad la Corona di Castiglia.*- 3. Gli Stati del Pontefice ed i territori della Chiesa. - 3.1. Una prima normativa: Le bolle dei papi Martino V, Pio II y Sisto IV.- 3.1.1. *L'attuazione del Papa Martino V.*-3.1.2. *La Bolla del papa Pio II.*- 3.1.3. *Il lavoro di rinovazione di Roma. Sisto IV.*-3.2. L'impatto della distruzione della Basilica di San Pietro di Roma, la Lettera di Raffaello e la creazione dell'Ispezione Generale delle Belle Arti.-3.2.1. *La creazione del carico di "Ispettore Generale delle Belle Arti".*-3.3. Le disposizioni nella Età Moderna negli Stati della Chiesa.- 4. La regolazione della nova famiglia reale della Monarchia Universale Spagnola. Gli scavi del re Fernando VI e Carlos III nei territori spagnoli.-4.1. La regolazione della nova famiglia reale della Monarchia Universale Spagnola: Creazione delle nuove istituzioni e di una struttura amministrativa.-4.2. Gli scavi di Fernando VI y Carlos III nel territorio spagnolo.

1. La regulación de la tutela de las antigüedades en la Edad Media.

1.1. Las Partidas de Alfonso X el Sabio de Castilla.

La norma receptora del Derecho Romano por antonomasia en España, fueron las Siete Partidas de Alfonso X el Sabio de Castilla, texto que recupera gran parte del derecho común encontrado en la Recepción y con el cuál pretendería el Rey castellano optar a la corona imperial al ser descendiente directo a través de su madre, de Carlomagno. Aunque finalmente, no lograría tan alta meta y permanecería como Rey de Castilla.

La recopilación por los juristas de una gran parte del Derecho Romano descubierto en Bolonia dio a lugar una obra dividida en siete partes. De ahí que su nombre fuera el de las "Siete Partidas".

Como receptora del Derecho Común, esta sería desde luego, la primera normativa con una cierta importancia histórica en la que hemos encontrado alguna referencia al mantenimiento de las edificaciones o de las construcciones, serían las Partidas de Alfonso X el Sabio.

En concreto en la tercera Partida se regula esta realidad jurídica en su Ley X del título XXXII, que contempla las labores y trabajos que deben ser realizados. En concreto, la dición literal del texto normativo que estamos analizando, dice así:

"Como las labores nuevas o viejas que se quieren caer, las deven reparar o derribar, hace referencia a los edificios que antiguos que fallecen e quierense derribar por vejez, temiéndose recibir daño por los que estan cerca de ellos. En estos casos la solución es sencilla. El juzgador mandará a los propietarios que los enderecen o derriben. Para tomar tal decisión deberá el juzgador tomar maestros y sabidores de este

saber e ir al lugar donde se encuentran los edificios por los que temen los vezinos, e si el por aquello que le dixeren los maestros que estan a tan mal parados que non se pueden adobar o no lo quieren facer aquellos cuyos son, e quen ligeramente pueden caer e facer daño. Estonce debe mandarlos derribar. E si por ventura non estuviesen tan mal parados, debenlos apremiar que los enderecen, e queden buenos fiadores a los vecinos."

La normativa del rey Sabio es clara, por cuanto busca por un lado promover el mantenimiento de las edificaciones, y por otro, la denuncia pública a fin de poner al descubierto estas situaciones que no fueren deseables.

En lo tocante a la primera perspectiva de la Ley, el Legislador dispone que el propietario en todo caso debe buscar el correcto mantenimiento de sus propiedades y edificaciones. De hecho, exige que en el caso en el que no lo haga de buen grado el propietario, podrá ser el juez el que intervenga y disponga que estas obras de conservación deben llevarse a cabo y obligar al propietario a realizarlas, o bien en el caso en el que la estructura haya devenido en ruina, podrá también adoptar la decisión del derribo de la construcción.

Nos dice el rey Sabio, que el juzgador del caso deberá llegar al convencimiento de su resolución a través de la pericio de "*maestros y sabidores*" del lugar donde se encuentren los edificios, y el dictámen de estos será el que haga la propuesta de rehabilitación o bien de derribo de la edificación, en el caso en el que el estado de la misma no posibilite la primera.

La obligación en la que confluye la decisión judicial sera en todo caso de hacer, esto es, se condenará al propietario a obrar en un sentido u otro, sea obran el derribo u obran la rehabilitación. En el segundo caso, si la construcción se haya en un estado malo, pero su estructura no amenaza ruina, el juzgador adptaría la decisión de la rehabilitación, para lo que se coercive al propietario a que la lleve a cabo, debiendo previamente prestar fiadores entre los vecinos de que llegara a buen fin la obra.

Sin embargo, en el caso en que se negase el propietario, la sanción a la desobediencia judicial será la entrega de la construcción a los vecinos para que sean ellos los que lleven a cabo la obra. Esta privación de la propiedad es la verdadera sanción al incumplimiento de la resolución judicial.

Es curioso que en este caso no interviene de ningún modo la Administración Pública como sí ocurría en todo el periodo del Imperio Romano, pasando directamente el conocimiento del caso a la Administración Judicial. Aunque no debemos olvidar que en la Edad Media, el desarrollo de la Administración Pública es bastante ínfimo²⁷⁸.

No podemos aseverar que el fin de esta norma sea el mantenimiento de edificaciones antiguas en el sentido con el que hoy concebimos el derecho de bienes culturales. Ni siquiera podríamos defender que se tratase de normas que buscan preservar el decoro público; sino más bien, busca evitar el peligro público en el que se convierte una edificación en un mal estado de conservación.

Esta interpretación que hacemos, la justifica el hecho de la inclusión de los vecinos temerosos y preocupados que habitan cerca de la construcción afectada por la norma. De hecho, así lo dicen lo dice expresamente la norma cuando dice "*temiéndose recibir daño por los que están cerca de ellos*".

Aunque si leemos atentamente el texto, no sólo encontramos una dicción aislada que nos haga llegar a esta conclusión, sino que el Legislador vuelve a hacer hincapié al decir "*los edificios por los que temen los vecinos*", lo que clarifica que la mens legislatoris busca ordenar en todo caso, las edificaciones existentes y en mal estado. Y en el caso de que haya alguna así, que se subsane su mal estado por razones de seguridad en los viandantes y moradores vecinos.

El profesor Robles apunta, como nosotros mismos defendemos, que la regulación alfonsina busca claramente la defensa de los vecinos que la preservación del

²⁷⁸ Enrique GACTO FERNÁNDEZ, Juan Antonio ALEJANDRE GARCÍA Y José María GARCÍA MARÍN; *Historia del Derecho*. (Laxes, S. L. Fotocomposición. Ediciones. 2003. Madrid.) [= GACTO; *Historia del Derecho*.] P. 87.

patrimonio artístico²⁷⁹. Del mismo modo, se expresaba el profesor Almagro-Gorbea tiempo después, diciendo que si bien, en ciertas ocasiones se ha apuntado la idea de que las normas del rey Sabio pudieran hacer referencia al Patrimonio artístico, no se puede decir que esto sea así²⁸⁰.

Como venimos diciendo, el texto normativo objeto de nuestro análisis, busca evitar que el mal estado en las construcciones y edificaciones que se hallen en núcleos de población. Y ello es por la preocupación que tiene el rey Alfonso X por evitar perjuicios físicos o materiales en los vecinos, fueren colindantes o no. No clarifica este punto el rey Sabio como tampoco clarifica el tipo de daños a prevenir, por lo que debemos entender por mor de completud, la inclusión de los físicos y materiales de cualquier persona.

Habida cuenta ella, el Legislador defiende que en todo caso, y a fin de evitar esto, los vecinos temerosos podrán dar noticia de esta situación, ante el juez, quien exigirá al propietario una intervención sobre el inmueble para prevenir situaciones indeseables.

Dice el texto normativo que el encargado de la reparación de la construcción sería el propietario de la misma. Parte de la historiografía nos recuerda que el efectivamente debe ser el propietario,²⁸¹ que no el poseedor de la edificación.

Sin embargo, no debemos olvidar la falta de diferenciación que existía hasta bien avanzada la Edad Media de estas instituciones jurídicas, y que los autores que hacen esta demarcación obvian. Tal vez es por ello, por lo que el Legislador alfonsino no lo recuerda, o no hace la clasificación, pues fue a partir de la recepción del Derecho común cuando comienza a hacerse esa precisión en el Derecho civil; clasificación que no quedaba en la memoria del Pueblo, que la había olvidado desde la época romana, a causa del empobrecimiento jurídico que sufrió la civilización occidental y máxime en

²⁷⁹ ROBLES; *De la protección*. P. 192.

²⁸⁰ "Pues si bien se ocupan de la protección de bienes muebles y edificios actualmente integrados en dicho Patrimonio, su finalidad era proteger el patrimonio regio o eclesiástico, no el Patrimonio Cultural tal como hoy lo entendemos." Ver: Martín ALMAGRO-GORBEA; "La protección del Patrimonio cultural en la historia de España". En: *La protección Jurídica del Patrimonio Inmobiliario Histórico*. (Fundación Registral- Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España. Madrid. 2005.) [=ALMAGRO-GORBEA. *La protección*.] P. 20.

²⁸¹ ROBLES; *De la protección*. P. 192.

Hispania a causa de la Reconquista y los procesos de colonización de los territorios ocupados. La diferenciación entre propiedad y posesión fue algo que comenzó a recuperarse a causa de la evolución del estudio del Derecho Común y que volvería al acervo popular poco a poco.

En cuanto a la intervención de la autoridad, como ya hemos apuntado, no es de extrañar que la competencia sea adjudicada a la autoridad judicial, habida cuenta que la administración pública, salvo en el caso de los señoríos jurisdiccionales, más allá de una incipiente administración militar y los consejeros²⁸² o allegados del Rey no existía nada²⁸³. Por ello, el desarrollo administrativo en España se hará a partir del reinado de Felipe II²⁸⁴.

En esta inteligencia, encargar el control a una administración pública inexistente, no llevaría a buen fin la aplicación legislativa por una parte; y por otra, Alfonso X recoge toda la tradición legislativa visigótica, donde el tercero que conoce, instruye y dirige siempre será el juez, salvo en los casos en los que tenga que intervenir el propio Rey como juzgador.

Partiendo de esto, el Legislador de las Partidas, siguiendo la tradición jurídica encarga la competencia de conocer estos casos al juez del foro, quien decidirá sobre el destino de la casa o construcción. Como ya se ha avanzado, el juzgador conocerá del caso y a la vista del mismo, decidirá si la construcción debe ser rehabilitada o no. En el caso de no encontrarse en una situación de ruina actual o de ruina inminente, el juez podrá obligar al propietario a obrar en consecuencia y realizar obras de reparación de la vivienda que pone en peligro la circulación o vida de los vecinos o sus propiedades.

Sin embargo, si el juez observa que la edificación no se encuentra en situación de ser mantenida adecuadamente y que su vida útil ya ha terminado, deberá en todo caso, ordenar el derribo de la edificación, a fin de evitar cualquier posible perjuicio.

²⁸² No nos referimos en ningún caso al sistema polisinodial que estableció el rey Carlos I.

²⁸³ José Luis CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR; "Sobre poder y Derecho en los antecedentes históricos del Derecho administrativo. Algunos apuntes." En: *Por el derecho y la Libertad. Libro Homenaje al profesor Juan Alfonso Santamaría Pastor*. V.II. Iustel. Madrid. 2014. P. 1113.

²⁸⁴ YANKO

Para adoptar esta decisión, como decimos, el juez deberá baremar dos aspectos, el primero de ellos, sería el estado de la edificación, y el segundo la merma económica que supone para la familia propietaria perder una vivienda.

El primer aspecto que debiera tener en cuenta, sería en todo caso, el estado de la construcción. Este presupuesto es el único que describe e incluye la propia norma y que será el presupuesto dominante. De hecho, si el estado es de ruina total, se deberá acordar sin otro trámite la demolición.

Pero en caso de dudar, la propia norma permite al juez ser ayudado de los "*maestros y sabidores de este saber*". Es decir, le da la posibilidad al juez de verse asistido por expertos en este tema, quienes deberán desplazarse para observar *in situ* la edificación y dar su parecer. Con esto, el Legislador alfonsino se refiere a la actual prueba pericial, que permitiría al juez lego en el arte de la edificación o arquitectura conocer el estado estructural de la edificación y si es aconsejable su demolición o su rehabilitación.

Analizando el segundo presupuesto, debemos partir que el sistema económico medieval durante toda la Alta Edad Media y parte de la Baja hasta el surgimiento de la burguesía, era un sistema económico agrícola y casi de subsistencia²⁸⁵, donde las familias no conseguían un enriquecimiento grande, pero el poco desarrollo económico que conseguían era con el fin de legar a sus descendientes algo de donde pudieran partir a la hora de crear sus propias familias²⁸⁶. Es decir, el poco ahorro que se podía conseguir era simplemente para dejarlo en herencia.

Habida cuenta esto, la demolición de una casa o edificación en ese momento histórico podría suponer un auténtico descalabro económico de la familia. Por ello, entendemos que este era uno de los aspectos que el juez medieval debiera valorar a la hora de tomar su decisión.

²⁸⁵ GACTO; *Historia del Derecho*. P. 89.

²⁸⁶ GACTO; *Historia del Derecho*. P. 89 y ss.

Parte de la doctrina, dice ver un interés por parte del Legislador en que se mantengan las edificaciones antiguas y rehabilitarlas²⁸⁷. Sin embargo, parece esta doctrina desconocer la realidad del sistema económico medieval, o al menos no haber profundizado en ella, en el momento de hacer tal aseveración.

Lo que sí es cierto, es que el Legislador quiere mantener en pie cualquier construcción no sólo aquellas antiguas²⁸⁸, sino también las nuevas²⁸⁹, por lo que defiende la rehabilitación de toda edificación; y ello porque, como decimos el derribo de una casa supone una auténtica amputación económica para una familia que la verá acusada el resto de su vida. No podemos considerar que esta norma fuera proteccionista del patrimonio, sino que se trata de una norma de tipo urbanística que buscaba el bienestar de los vecinos y viandantes, que al fin y al cabo busca evitar que la caída de partes del edificio o el derrumbe parcial incontrolado cause produzca daños.

A propósito de lo que decimos, debemos añadir que esta concreta norma alfonsina recuerda en cierta medida la regulación antes analizada de las constituciones imperiales contenidas en el Código de Justiniano o de Teodosio. Destaca por ejemplo la última de las analizadas del emperador Zenón.

Junto a la norma ya analizada de las Partidas encontramos otra de la Partida III, que se halla en el título XXXII la realización y construcción de obras nuevas. En este título podemos leer la Ley XXV cuyo epígrafe es "*cómo todo ome es tenuto de reparar, e de manener su casa, u otro edificio qualquier*". Es curiosa la sistematización de una norma así, dentro de un título dedicado a las obras de nueva planta y construcción. Sin embargo, como ya se verá esta norma no trata sobre ello, sino sobre la obligación de no destruir las edificaciones, sino de intentar mantenerlas, evitando su destrucción.

Esta norma recoge el acervo romano más puro, por cuanto está conectada directamente con el *senatus consulta volusiano*, que permitía la demolición si por sus características, la edificación no podía ser mantenida. Pero ante todo, pedían los

²⁸⁷ ROBLES; *De la protección*. P. 192.

²⁸⁸ La concreta norma hace referencia "*...a los edificios que antiguos que fallecen e quierense derribar por vejez...*"

²⁸⁹ Debemos de recordar que la Ley que comentamos empieza su dicción literal con "*como las lavores nuevas o viejas que se quieren caer ...*" En este sentido, la norma es aplicable no sólo a las construcciones antiguas, sino también a las que fueran de más reciente factura.

senadores ver y controlar la posibilidad de realizar alguna obra de mantenimiento en la construcción, si con ello se conseguía mantenerla en pie.

En la regla alfonsina se establece precisamente la obligación de mantener su casa o cualquier otro edificio, así como de realizar las reparaciones pertinentes para el correcto mantenimiento de un estado adecuado de la edificación. Esta norma, en concreto lo prescribe del siguiente modo:

"Como todo ome es tenudode reperar, e de mantener su casa, u otro edificio qualquier."

Esta Ley guarda un gran parecido con la anterior, ya que exige la reparación de las edificaciones existentes para su buen estado. No sabemos el por qué de esta doble inclusión, ya que las Partidas era un monumeno legislativo casi redactado *ex novo*. Aunque no es de extrañar la repetición de determinadas normas, habida cuenta el sistema de recopilación utilizado hasta la creación de la codificación en el siglo XVIII.

Llama la atención de nuevo la extensión de la norma a cualquier tipo de edificación. Si bien es cierto, en la norma anterior se refería a los edificios antiguos de modo genérico, en la actual Ley que analizamos se refiere a "*casa(s) u otro edificio qualquier....*"

Pese a lo dicho, el Legislador alfonsino piensa nuevamente en el edificio viejo que debe repararse o mantenerse. Al igual que en el caso anterior, es un punto de vista más de aspecto de seguridad pública que de sensibilidad historico-artística, por lo que todo lo comentado con respecto a la anterior Ley, es válido para esta.

Tampoco piensa el rey Sabio en el posible decoro público, como sí hacían los emperadores romanos. Su única preocupación es evitar los hipotéticos daños que pudiera procurar una caída parcial por causa de la incuria del propietario.

2. Derecho de tutela en el Renacimiento y Edad Moderna.

2.1. El Renacimiento en los Reinos de España.

2.1.1. Reinado de Alfonso V el Magnánimo, Rey de Aragón y de Nápoles.

Si bien es cierto que el rey Alfonso V no dictó legislación alguna en defensa del patrimonio histórico, si se ha visto en él un punto de partida en la sensibilidad proteccionista del patrimonio histórico²⁹⁰. El contacto del rey Magnánimo con Italia, a través del reino de Nápoles consiguió introducir nuevas ideas sobre el interés por las antigüedades en la península, ejemplo que cundió entre los humanistas.

La labor de Alfonso V de Aragón está considerado como uno de los grandes coleccionistas de antigüedades, entre las que se encontraban las monedas. El rey aragonés mandó durante su estancia en Nápoles realizar una colección de monedas de la antigüedad e inventariarlas²⁹¹. Además se hizo confeccionar un arca de marfil para llevarlas siempre consigo como recordatorio de las virtudes del mundo antiguo que tanto admiraba²⁹².

2.1.2. Llegada de Renacimiento a la Corona de Castilla.

Sin embargo, en opinión del académico Almagro-Gorbea los verdaderos introductores del amor por las antigüedades y el coleccionismo y que contribuyeron a su

²⁹⁰ ALMAGRO-GORBEA. *La protección*. P. 20.

²⁹¹ José María DE FRANCISCO OLMOS; *Las monedas Genealógicas. El Uso de la tipología monetaria como medio de propaganda dinástica en el mediterráneo (ss.II a. C. -XV d. C.)*. (Instituto de España. 2008. Madrid.) [=DE FRANCISCO; *Las monedas Genealógicas*.] P. 19 y ss.

²⁹² De Francisco Olmos, recoge la cita de dos textos de mayor antigüedad donde se recoge precisamente este hecho como el de Antonio Panormitano (1538) que a su vez fue citado por Flórez (1757). DE FRANCISCO; *Las monedas Genealógicas*. P. 20 y ss.

afianzamiento fueron autoridades del tipo del colegial de España Antonio de Nebrija, Luis de Lucena o el marqués de Mirambel²⁹³.

El respeto por los monumentos y el patrimonio fue algo que continuó desarrollándose durante toda la Edad Moderna. Ya en el siglo XVI, en España destacan afamados eruditos, entre los que destacan Páez Castro o Ambrosio de Morales. Del primero destacan importantes obras entre las que destacan su memorial "*De entre las cosas necesarias para escribir Historia*", donde destaca los lugares y ciudades que se han perdido y donde estaban para localizar los restos arqueológicos²⁹⁴. Sin embargo, más interesante para nuestro estudio fueron sus destacadas "Relaciones Topográficas de Felipe II", donde Páez Castro incluyó en sus descripciones una relación de monumentos y restos arqueológicos existentes en las zonas que describe de la península ibérica²⁹⁵.

La figura de Páez Castro no fue la única personalidad española que realizó estudios tendentes a la protección del patrimonio histórico. Otro ejemplo fue el de Ambrosio de Morales que realizó un estudio sobre "*Las antigüedades de las ciudades de España*". En opinión de Almagro-Gorbea, si bien es cierto que esta publicación no propone medidas de protección, ni de desarrollo de la tutela del patrimonio cultural, pero si se comenzó a realizar un inventario que sería algo novedoso e innovador en nuestro entorno cultural²⁹⁶.

3. Los Estados Pontificios y los territorios de la Iglesia.

Paralelamente en Italia, se dan una serie de circunstancias a tener en cuenta. Por un lado, la cautividad de los Pontífices en Aviñón, hizo que los territorios componentes del patrimonio petrino sufrieran el desgaste y la devastación de las guerras. Señala Volpe que las pérdidas patrimoniales sufridas durante el periodo en el que

²⁹³ ALMAGRO-GORBEA. *La protección*. P. 20.

²⁹⁴ ALMAGRO-GORBEA. *La protección*. P. 20.

²⁹⁵ ALMAGRO-GORBEA. *La protección*. P. 20.

²⁹⁶ ALMAGRO-GORBEA. *La protección*. P. 20.

permanecieron los papas en Aviñón fueron incluso superiores a las que sufrieron en los momentos de ocupación bárbara²⁹⁷.

La península itálica se encontraba por aquel entonces dividida y fragmentada políticamente; pequeñas porciones territoriales que estaban gobernadas por tiranos que continuamente se enfrentaban entre ellos, por la conquista de una porción de terreno, por pequeña que fuere.

Esta situación de continuo conflicto bélico, obviamente resentía de modo notable el patrimonio artístico, testigo mudo y a la vez doliente de los enfrentamientos. La constante lucha entre los diversos ducados o territorios hizo que los diferentes territorios asistieran a la destrucción y pérdida de numerosos edificios o monumentos, que sin embargo habían resistido cientos de años.

La lamentable situación por la que estaba pasando el patrimonio italiano, y sobre todo el romano hizo alarmar al mismísimo humanista Francesco Petrarca, quien escandalizado por lo que veía, escribió a Cola di Rienzo para darle cuenta de la situación que vivía el patrimonio de Roma²⁹⁸. En su carta le traslada al tribuno romano cómo los monumentos estaban siendo destruidos o incluso expoliados para ser reutilizados nuevamente²⁹⁹. Del mismo modo, explicó en su carta que el terremoto de 1349 había causado una gran destrucción de restos y edificios antiguos, sin que ninguno de los tiranos que gobernaba Roma en aquel momento hiciera nada por reconstruir lo perdido³⁰⁰.

Alarmado por el estado de las cosas, el propio Petrarca se refirió al Papa Benedicto XII a fin de que considerase trasladar la sede pontificia de nuevo a la ciudad Eterna, sin que fuese atendida la petición³⁰¹.

²⁹⁷ Giulio VOLPE; *Manuale di diritto dei beni culturali*. (CEDAM. Milano. 2013) [=VOLPE; *Diritto dei beni*.] P. 20.

²⁹⁸ Carlo FEA; *Relazione di un viaggio ad Ostia e alla Villa di Plinio detta Laurentino*. (Antonio Fulgoni. 1802. Roma.) [= FEA; *Relazione*.] P. 81.

²⁹⁹ FEA; *Relazione*. P. 81.

³⁰⁰ FEA; *Relazione*. P. 82.

³⁰¹ FEA; *Relazione*. P. 81.

3.1. Una primera experiencia normativa: Las bulas de los papas Martín V, Pío II y Sixto IV.

Las continuas problemáticas que en la época final de la Edad Media se sucedían en la Iglesia, asaltada entre otros, por las constantes luchas intestinas que se plasmaron en el periodo cismático de occidente debido a la vuelta del Papado a Roma, se cerró con la entronización del Papa Martín V, y el reconocimiento de su autoridad por la casi totalidad de los monarcas de la cristiandad europea.

3.1.1. La actuación del Papa Martín V.

En aquel tiempo, fue destacable la labor de Ciriaco de Ancona, quien colaboró habitualmente con el Papa Martín V dado su interés por los monumentos y su afición a coleccionar antigüedades, lo que le valió el sobrenombre de Ciriaco el Antiquario³⁰². Este mismo Pontífice dictó el 30 de marzo 1425 la bula *Etsi de cuctarum orbis*³⁰³, texto que buscaba la tutela y valorización de los edificios clásicos de Roma y se cree que tras este instrumento jurídico se encontraba el propio Ciriaco.

La actuación del papa Colonna no quedó en ello. En la propia bula creaba la figura del "*Maestri delle Strade*"³⁰⁴, sucesores de los funcionarios edilicios del Imperio³⁰⁵ otorgándole además, competencias para el control del decoro artístico, poniéndolos ahora bajo la directa autoridad pontificia³⁰⁶.

Sin embargo, el redescubrimiento del arte antiguo en el siglo XV de la mano de muchos intelectuales y eruditos, desembocó en el justo aprecio de la obra de los artistas

³⁰² ALMAGRO-GORBEA. *La protección*. P. 20.

³⁰³ Marilena VECCO; *L'Evoluzione del concetto di Patrimonio Culturale*. (International Center for Arts Economics -Università Ca' Foscari di Venezia. 2007. Milano.) [=VECCO; *L'Evoluzione*.] P. 61.

³⁰⁴ VECCO; *L'Evoluzione*. P. 61.

³⁰⁵ VOLPE; *Diritto dei beni*. P. 25.

³⁰⁶ VOLPE; *Diritto dei beni*. P. 25.

del periodo imperial y anterior. Ello conllevó el inicio del interés por el cuidado y protección de las obras de la antigüedad.

Fueron numerosos los arquitectos italianos que en sus diseños intentaban recuperar motivos y recrear el arte romano. Para ello, previamente habían estudiado el estilo antiguo o romano, a fin de tener un profundo conocimiento del mismo. Destacables fueron los casos de León Battista Alberti, Giuliano da Sangallo o Andrea Palladio³⁰⁷, quienes además escribieron sus correspondientes tratados donde daban cuenta de su maestría³⁰⁸. A ello se añade el posterior descubrimiento a finales del siglo XV de la Domus Aurea y en 1506 del conjunto del Laocoonte, que en teoría supuso conocer el esplendor de la Roma imperial.

En el caso individual del genovés Alberti, comenzó a trabajar al servicio del Papa Nicolás V³⁰⁹, para quien realizó diversas labores como arquitecto, escultor y artista, llegando incluso a pintar, tal y como describe el propio Vasari³¹⁰, aunque no de modo tan exitoso según el pintor de Arezzo.

Fue destacable a su vez, su labor como tratadista ya que escribió un tratado sobre la arquitectura y la perspectiva que consta de diez libros³¹¹ que fue seguido por los arquitectos e ingenieros hasta bien entrado el siglo XIX. Del mismo modo, escribió otro sobre la pintura que consta de tres libros³¹². Ambas obras fueron redactadas en latín, y posteriormente fueron traducidas al toscano³¹³. Según Vasari las publicaría el propio Alberti en 1481. Sin embargo su fecha de fallecimiento fue 9 años antes, por lo que debemos creer más el dato que nos aporta el profesor Rivera³¹⁴ y los textos serían editados por primera vez en 1485, una vez fallecido el propio autor.

³⁰⁷ ALMAGRO-GORBEA. *La protección*. P. 20.

³⁰⁸ Nos referimos al "*Tratado de Arquitectura*" o "*De Re Aedificatoria*" de Leone Battista Alberti.

³⁰⁹ Giorgio VASARI; *Le vite dei più eccellenti pittori, scultori e architetti*. (Newton Compton Editori. Roma. 2013.) [=VASARI; *Le vite*.] P. 390.

³¹⁰ VASARI; *Le vite*. P. 391.

³¹¹ VASARI; *Le vite*. P. 391.

³¹² VASARI; *Le vite*. P. 390.

³¹³ La traducción a la lengua toscana fue realizada por Messer Cosimo Bartoli en el caso de los libros referidos a Arquitectura y por Meser Lodovico Domenichi en el supuesto de los libros relativos a la pintura. Ver: VASARI; *Le vite*. P. 390.

³¹⁴ Ver prólogo de Javier RIVERA en: León Battista ALBERTI; *De Re Aedificatoria*. (Editorial Akal. 2007. Madrid.) [=RIVERA; *Prólogo "De Re Aedificatoria"*.] P. 10. También: Andrea PANE; "L'antico e le preesistenze tra Umanesimo e Rinascimento." En: Stella CASIELLO; *Verso una storia del restauro: dall'età classica al primo ottocento*. (Alinea Editrice. 2008. Firenze.) [=PANE; *L'antico*.] P. 71.

Habida cuenta la importancia de su tratadística, sobre la que nos hemos extendido brevemente, y uniéndola al mérito de sus obras, y a su labor como teórico, así como de restaurador de monumentos históricos, el pontífice Nicolás V ya citado, lo nombró suprainendente de la vigilancia y restauración de los monumentos antiguos romanos³¹⁵. Además, pasó a coordinar además a todos los arquitectos que trabajaban en aquel momento en la Roma papalina³¹⁶. Tal vez, esta fuera la primera ocasión en la Europa post-medieval en la que se nombrase un cargo específico en una corte dedicado a la protección artística del patrimonio dejado por nuestros antecesores. A ello, debemos unir la importancia que le daba el papa Parentucelli a este cargo, ya que nombró para el mismo, a su arquitecto y artista de confianza que además era su Secretario personal, encargo que compaginó con los dos primeros durante largo tiempo.

3.1.2. La Bula del papa Pio II.

La muerte de Nicolás V no supuso el fin de este movimiento recuperador, sino todo lo contrario. La influencia de Alberti siguió en su sucesor en el sacro Solio, quien también lo nombró secretario personal. Este influjo se vio plasmado en la bula *Cum Almam nostram urbaem*, dictada por el papa Pío II en 1462 con el fin de proteger los restos que todavía quedaban en pie de los edificios clásicos, prohibiendo su demolición y de los que ya se hubieran arruinado se prohíbe tajantemente el expolio de sus restos por actos de vandalismo³¹⁷.

El Papa Piccolomini buscaba ante todo la conservación y el esplendor de la capital de la Cristiandad y

³¹⁵ RIVERA; *Prólogo "De Re Aedificatoria"*. P. 10.

³¹⁶ VOLPE; *Diritto dei beni*. P. 26.

³¹⁷ VOLPE; *Diritto dei beni*. P. 27.

"para este mismo cuidado y vigilancia ser mantenidas no sólo las basílicas e iglesias de esta misma ciudad y los píos y religiosos lugares en los cuales muchas reliquias de santos residen...y con aquellas reliquias y con estos mismos edificios, sus ornamentos y con el máximo decoro"³¹⁸.

Con su bula, el papa buscaba no sólo la conservación de los edificios sacros de Roma, sino también la de los elementos y motivos decorativos de todos los edificios. De la Bula se infiere que tendrá aplicación geográfica sobre la ciudad de Roma, quedando libre de su cumplimiento el resto de los territorios pontificios. Así se observaba claramente, cada vez que el Papa hacía referencia los monumentos de la ciudad o a la urbe.

El Papa Pío II preveió en su texto normativo que los encargados de la ejecución de lo previsto en el texto fuese la Cámara de Conservadores pontificios, con cuya vigilancia de la ciudad de Roma de bían evitar la destrucción y el expolio. Del mismo modo, también se confía en el "*Capitum Regionum*", de la citada ciudad y en los propios ciudadanos, ya uqe resulta imposible llegar a todos los puntos de la misma. La novedosa legislación, además confirma toda la normativa anterior que el viene a llamar

"las suplicas de aquellos Romanos Pontífices de feliz recuerdo y predecesores nuestros que prohibieron destruir estos mismos edificios. Como se expresa en los Estatutos antiguos de esta ciudad vigentes, donde son prohibidos bajo penas pecuniarias que tenemos por confirmadas y gratas, y por nuestra autoridad apostólica y teniendo presente el tenor científico , confirmamos y aprobamos, bajo excomunión estas penas pecuniarias, expresas en este mismo Estatuto"³¹⁹.

³¹⁸ Traducción del autor. El texto lo hemos tomado de: FEA; *Relazione*. P. 82.

³¹⁹ Traducción del autor. El texto lo hemos tomado de: FEA; *Relazione*. P. 82.

Busca por tanto el pontífice otorgar aplicatividad a su norma, y para ello confirma las normas de los pontífices anteriores, buscando por un lado continuidad y por otro, otorgar a su nueva normativa el beneficio de la tradición. La normativa confirma las penas pecuniarias para los que cometan actos en perjuicio del patrimonio romano. Tal es así, que impone el papa la obligación de la pena a todo aquel que la incumpla, y sino se impusiere, aquel que debiera haberla impuesto quedará excolmugado.

Continúa además, el texto pontificio diciendo a quien se le impondrá la pena clarificando que:

"...se les aplicarán a los que incurran en estas conductas contraviniéndolas, a todos y cada uno, tanto a eclesiásticos como a seculares de cualquier dignidad, estatus, orden o condición, sea pontificia u otra cualquiera eclesiástica o mundana. Se aplicará a todos los que directa o indirectamente, pública u oculta, destruyeran algún edificio público antiguo, o restos de edificios antiguos sobre la tierra en dicha ciudad...sobre predios rurales o urbanos que demoliesen destruyeran, rompieran o convirtieran en cenizas..."³²⁰

La intención pontificia era la de penar todo posible atentado contra el patrimonio romano sin dejar posibilidad alguna fuera del radio de acción. Cualquier acto de destrucción, demolición o demás posibles conductas de expolio de edificios antiguos se encontrasen en suelo rústico o urbano. Del mismo modo, la norma buscaba ser ejemplarizante y penaría a cualquier habitante de Roma cualquiera que fuera su estrato o estamento de procedencia, o su condición.

La bula termina confirmando el encargo con el que comienza la bula y diciendo que

³²⁰ Traducción del autor. El texto lo hemos tomado de: FEA; *Relazione*. P. 83.

*"Donde se vaya contra lo aquí prohibido, encomiendo a los queridos hijos modernos y en cada tiempo existentes en la Camara de los Conservadores de esta ciudad que sus oficiales diligencien quien lo cometa entre los artífices, o sus trabajadores en las obras de demolición o devastación."*³²¹

La normativa deja clara que la competencia para perseguir el expolio corresponde a la Cámara de los Conservadores pontificia, y al personal y trabajadores adscritos a ella, que el Romano Pontífice llama oficiales.

Aún así, aprovecha su normativa para promover la conservación de los monumentos antiguos, para lo que da importantes razones³²². Hay que recordar que el pontífice prohíbe la demolición de los edificios antiguos e históricos sea esta parcial o total³²³, protegiendo incluso los motivos ornamentales de los mismos, sin ningún género de dudas.

3.1.3. La labor del renovador de Roma, Sixto IV.

Estas experiencias normativas fueron seguidas de otras nuevas que siempre buscaban la protección del patrimonio histórico, como fue el caso del Papa Sixto IV, quien comenzó un programa de realización y construcción de grandes obras arquitectónicas *ex novo*, programa que alternó con la restauración de edificios históricos de la Roma imperial. Para ello, tal y como nos dice Volpe, no dudó en

³²¹ Traducción del autor. El texto lo hemos tomado de: FEA; *Relazione*. P. 83-84.

³²² Entre las razones aducidas por el Papa Piccolomini se encuentra que: "*Per la città [è] un notevole abbellimento; proverebbero e capacità e le virtù degli antichi Romani; inciterebbero all'imitazione dei progenitori e ricorderebbero la fugacità della fortuna terrena*". PANE; *L'antico*. P. 71.

³²³ PANE; *L'antico*. P. 71.

confirmar los poderes que sobre esta materia tenían el Cardenal Camarlengo y los "maestri delle strade" con la bula papal *Etsi de cunctarum* dictada en el año 1474³²⁴.

Del mismo modo, dió un paso más el papa Della Rovere haciendo gala de la concienciación a la que había llegado, dos años después, en 1476 dictó la Bula *Cum provida Sanctorum Patrum decreta* por la que el pontífice prohíbe la venta de las obras de arte contenidas en los templos de sus territorios³²⁵.

Del análisis del texto en latín, se deduce que el Papa constructor de la capilla Sixtina, reprodujo en muchos puntos de su texto normativo la anterior bula del papa Pio II. Buscaba ante todo la protección de los templos, basílicas y lugares sagrados de culto. Llega incluso a aseverar la bula que aquel que retire restos marmóreos, o lápidas que decoren u ornén la ciudad, realizaba una grave ofensa a su divina majestad, y serán por tanto "sacrílegos, impíos y temerarios" y por tanto deben ser reprimidos como así lo hacían con sus penas sus antecesores en el solio³²⁶.

Salvo la mención que hace a los penitenciarios, el Papa ni la bula menciona cargo distinto de la Administración Pontificia, por lo que entendemos que no se produce innovación alguna y continúan en vigor las previsiones realizadas por sus antecesores Martín V y Pío II, que crearon la figura de los maestros viarios y la cámara de los conservadores.

Estos fueron precedentes de una auténtica legislación protectora en materia de bienes culturales, que no hacía sino, ampliar el régimen de tutela de los bienes culturales en los Estados Pontificios.

³²⁴ VOLPE; *Diritto dei beni*. P. 27.

³²⁵ VOLPE; *Diritto dei beni*. P. 27.

³²⁶ Traducción del autor. El texto lo hemos tomado de: FEA; *Relazione*. P. 85.

3.2. El impacto de la destrucción de la Basílica de San Pedro de Roma, el memorial de Rafael y la consecuente creación de la Inspección General de las Bellas Artes.

El caso de Alberti no fue único en la historia de la roma papalina. Poco tiempo después, y tras la Caída de Constantinopla³²⁷, se buscó en la capital romana de realizar un intento de confirmación de la civilización europea, a fin de hacerla resurgir de entre sus cenizas. Para ello, se continuó con el programa constructivo iniciado por el Papa Martín V y seguido por caso todos los pontífices y especialmente por los papas Nicolás V y Sixto IV. Esto conllevó en muchas ocasiones reformar obras precedentes como el caso de Santo Stefano Rotondo de Roma, que fue restaurada e incluso rehecha por el citado Alberti³²⁸.

En esta época de sensibles cambios urbanísticos en la capital de la Cristiandad, destacó notablemente el derribo de la antigua basílica constantiniana de San Pedro del Vaticano³²⁹, por mandato del papa Giuliano della Rovere, con el fin de realizar un nuevo templo que encargó a su tradicional colaborador Bramante, quien ya trabajó para Julio II, cuando era Arzobispo de Bolonia³³⁰.

Del mismo modo, el papa León X siguió la estela dejada por su predecesor Sixto IV con su bula *Quam provvida*, y dictó la Constitución Pontificia *Ex debito* en 1516. Roma se encontraba en aquellos días sumida en un momento de desarrollo urbanístico de conformidad a los sucesivos programas constructivos promovidos por los papas y diseñados por sus arquitectos desde Alberti.

Obviamente, el hoy en día llamado "progreso urbanístico" se veían muy afectados y en ocasiones comprometido por los edificios y monumentos antiguos

³²⁷ La Caída de Constantinopla supuso un doble golpe para Europa. En primer lugar, la Caída del gran Imperio que daba continuidad al Imperio Romano y que paralizaba la entrada del Islam, y en segundo, la caída de la posibilidad de acceso a la literatura y filosofía de la época de oro griega de modo directo. Ver: PANE; *L'antico*. P. 62.

³²⁸ Ver prólogo de Javier Rivera en: ALBERTI, León Battista; *De Re Aedificatoria*. Editorial Akal. 2007. Madrid. P. 10.

³²⁹ La construcción de la Basílica de San Pedro del Vaticano dió más de un quebradero de cabeza al Pontífice. No sólo el derribo del precedente templo supuso una gran pérdida, sino que para su construcción se utilizó el mármol del Coliseo, y para su financiación se vendieron indulgencias plenarias que fue el principal argumento utilizado por la Reforma.

³³⁰ Silvia D'Altri; *Cattedrale di San Pietro*. Costa Editore. 1997. Bologna. P. 10 y ss.

tadavía existentes³³¹, pues a veces los nuevos planeamientos no se adaptaban a las situaciones precedentes creadas por las construcciones que permanecían en pie, afortunadamente. Pese a ello, gran cantidad de estos edificios había servido de modelo para los nuevos que se estaban alzando o diseñados³³², por lo que el inveterado respeto del que habían gozado durante más de milenio y medio, debía continuar sin ningún tipo de dudas.

3.2.1. La creación del cargo de "Ispettore Generale delle Belle Arti".

Pese a lo desiderativo de la situación, la realidad no fue tan idílica, sino más bien tétrica en cuanto que, se había decidido el derribo de grandes testimonios de la antigüedad o directamente su expolio para realizar embellecer construcciones de nueva planta.

Pero bajo el pontificado del mismo Papa Medici, el pintor Raffaello Sanzio, o de Urbino³³³ como lo llama Giorgio Vasari³³⁴, preocupado por la situación en la que se encontraba el patrimonio histórico romano, elevó un memorial conjuntamente con el Conde di Castiglione que fue quien la escribió³³⁵, al Pontífice en el año 1515³³⁶ según unos, en 1518³³⁷ según otros, y en otoño de 1519 según otros autores³³⁸, donde se lamentaba de la destrucción de elementos artísticos antiguos de gran valor y de su utilización para crear nuevas construcciones³³⁹. Dicho memorial es considerado por algunos la primera Carta sobre la Restauración de la historia del arte³⁴⁰.

³³¹ PANE; *L'antico*. P. 68.

³³² PANE; *L'antico*. P. 68.

³³³ PANE; *L'antico*. P. 118.

³³⁴ VASARI; *Le vite*. P. 618.

³³⁵ FEA; *Relazione*. P. 88.

³³⁶ VOLPE; *Diritto dei beni*. P. 27.

³³⁷ ALMAGRO-GORBEA. *La protección*. P. 20.

³³⁸ PANE; *L'antico*. P. 117.

³³⁹ Francesco Paolo di TEODORO; *Raffaello, Castiglione e la Lettera a Leone X*. (Minerva Edizioni. 2003. Bologna.) [=TEODORO; *Raffaello*.] P. 335-338. Un fragmento de dicho texto lo recoge el profesor Teodoro: "*Quanta calcina si è fatta di statue et d'altri ornamenti antichi? che arderei dire che tutta questa nova Roma, che or si vede, quanto grande che ella vi sia, quanto bella, quanto ornata di palazzi, di chiese et di altri edifici, sia fabbricata di calcina fatta di marmi antichi*".

³⁴⁰ ALMAGRO-GORBEA. *La protección*. P. 20.

No sabemos si fue a consecuencia de la carta que firmó junto a Baldassare di Castiglione o no su nombramiento, habida cuenta la disparidad de las fechas. El 25 de agosto de 1515 el papa Medici nombra a Rafaello "*sopraintendente alle antichità*", lo que vendría a ser el llamado "Inspector General de las Bellas Artes"³⁴¹ encargado de la revisión de los bienes culturales. Tras el cargo dispensado en su día al arquitecto Alberti, dirigido en mayor parte a la ordenación urbanística de Roma, será el primer cargo técnico de tal importancia en la Administración Pontificia.

Del mismo modo, con la muerte de su tío Bramante, en el año 1515 el Papa León X nombró a Rafael "Architetto della Frabbrica di San Pietro" que apenas llevaba pocos años comenzada, comunicación que se le hace por carta escrita por el cardenal Bembo. Según el texto del Obispo de Roma:

*"Nos quibus nihil est prope antiquius, quam ut phanum id quam magnificentissime, quamque celerrime construatur, te magistrum ejus operis facimus cum stipendio numum aureorum trecentorum tibi annis singulis curandorum a nostris pecuniarum, quae ad ejus phani aedificationem erogantur, ad nosque perferuntur Magistris, a quibus id stipendium aequis pro tempore portionibus dari tibi cum petieris, sine mora etiam mensibus singulis jubeo."*³⁴²

Por el nuevo cargo de arquitecto director de la basílica en construcción el Papa dispuso que cobraría 300 monedas -escudos- de oro como estipendio cada año. Dispone el propio pontífice que sufragaría el gasto del sueldo de Rafael de su propio peculio.

Según recoge el abogado Carlo Fea, el abad Francesconi dice que el nombramiento de arquitecto se hizo por breve pontificio³⁴³. Este nombramiento se vio enriquecido con uno nuevo comunicado del mismo modo, en el que se creó por breve pontificio a Rafael Sanzio, Prefecto para la adquisición de mármoles de todas las

³⁴¹ VOLPE; *Diritto dei beni*. P. 28.

³⁴² FEA; *Relazione*. P. 90.

³⁴³ FEA; *Relazione*. P. 92.

canteras para la fábrica de San Pedro. En dicho breve, se prevé incluso la imposición penas a los que se resistan a poner en manos del nuevo prefecto el mármol en el plazo dado de tres días, yendo las multas desde los 100 escudos de oro hasta los 300³⁴⁴. Prohibió el propio pontífice que se utilizaran para la basílica en construcción, las lápidas o mármoles antiguos que llevasen inscripciones o letras grabadas³⁴⁵.

Rafael destacó notablemente en su cometido como supervisor de las antigüedades de Roma³⁴⁶. Tanto es así que mereció ser enterrado en el Panteón. Del mismo modo, el éxito de la medida hizo que se convirtiera en un punto de partida y fuere copiado en todas las cortes europeas.

El cargo de Inspector General que ostentó Rafael durante tan sólo 4 años, fue el notable precedente en la Roma papalina del posterior *Commisario della Antichità*. Este cargo fue creado por el papa Paulo III quien, en opinión del profesor Volpe, acogió con agrado el precedente del papa Medici³⁴⁷ y decidió continuar con esta experiencia.

Para desempeñar el nuevo cargo, el Papa Farnese piensa en su secretario Latino Giovenale Manetti nombrándolo por carta de 28 de noviembre de 1534³⁴⁸. Llama la atención la coincidencia en el obrar del Papa, tal y como lo hicieran sus antecesores en la cátedra petrina con el arquitecto Alberti, quien fue secretario de todos los papas que conoció en su vida en la corte desde Eugenio IV.

El pontífice confería al poeta Manetti la autoridad suficiente, no sólo para reconocer e inspeccionar el patrimonio de Roma, sino también para poder sancionar a aquellos que no atendiesen la normativa vigente sobre conservación³⁴⁹. Se le daba además nuevos poderes para controlar y conservar los monumentos romanos³⁵⁰ tal y como se extrae del texto del Breve Pontificio donde se le nombra:

³⁴⁴ FEA; *Relazione*. P. 91.

³⁴⁵ FEA; *Relazione*. P. 91.

³⁴⁶ ALMAGRO-GORBEA. *La protección*. P. 20.

³⁴⁷ VOLPE; *Diritto dei beni*. P. 28.

³⁴⁸ VECCO; *L'Evoluzione*. P. 62.

³⁴⁹ VECCO; *L'Evoluzione*. P. 62.

³⁵⁰ FEA; *Relazione*. P. 94.

"Itaque te Commissarium super hoc nostrum generalem deputantes, plenissimam tibi facultatem auctoritate Apostolica tenore praesentium concedimus, intendendi, incumbendi, et curandi, ut omnia dictae Urbis, et Districtus ejus Monumenta, Arcus, Templa, Trophaea, Theatra, Amphitheatra, Circi, Naumachiae, Porticus, Columnae, Sepulchra, Epitaphia, Eulogia (sic), Moles, Aquaeductus, Statuae, Signa, Tabulae, Lapides, Marmora, et denique quicquid nomine Antiquitatum, vel Monumentorum coprehendi potest..."

Como el propio texto nos dice, el Papa otorgó a Manetti plenas facultades desde la autoridad pontificia, para actuar como estimase conveniente en el control de todos y cada uno de los monumentos de Roma. Paulo III a modo de ejemplificación, incluyó una relación de los principales monumentos de la ciudad que debía vigilar, terminando su serie con la referencia a cualquier antigüedad de cualquier otro nombre.

Resulta curioso que un papa que había expoliado el Coliseo para la construcción del Palazzo Farnese, se apresurase a crear un nuevo cargo para la tutela del patrimonio y otorgarle nuevas y más amplias competencias³⁵¹.

Entre las competencias que se le otorgó por el pontífice al nuevo Comisario General de Antigüedades se encontraba la potestad sancionadora, remitiendo el papa a la normativa existente a aquel momento, confirmando la existencia de las penas pecuniarias que se añadían a la sentencia general de excomunión, que no corresponde al Comisario sino al penitenciario elevarla a la estancia correspondiente. Del mismo modo, otorgó el Papa una amplia posibilidad de actuación al nuevo comisario a la hora de sancionar, dejando a su libre arbitrio la imposición³⁵².

³⁵¹ FEA; *Relazione*. P. 94.

³⁵² En concreto el texto dice: "*Contrafacientes autem poenis pecuniariis, ultra generalem excommunicationis sententiam, quam in eor post monitionem a te eis factam, in his scriptis ferimus, tuo arbitrio imponentes, et ad opus tuae curationis hujusmodi applicandis, mulctandi, et puniendi, quaecumque ad hoc pertinentia...*"

Del mismo modo, Miguel Ángel Buonarroti fue nombrado artista principal del pontífice, y jefe de la fábrica de san Pedro por *motu proprio* del papa³⁵³. Debemos hacer notar, que curiosamente el Pontífice no confió la tarea de comisario de antigüedades a un artista, sino a un erudito, amante de las antigüedades³⁵⁴ que coincidió con el ser secretario del Papa.

Tras este nombramiento tendrían lugar otros nuevos, como el caso de la elección que hizo el sucesor en el Sacro Solio del Papa Farnese a su muerte, Julio III. En concreto el nuevo Pontífice eligió a Mario de Frangipane, como nuevo comisario general de las Antigüedades de Roma por Motu Proprio del Pontífice de 20 de diciembre de 1556.

3.3. Las disposiciones en la época Moderna en los Estados Pontificio.

La regulación pontificia no quedó aislada en estas experiencias primigenias que se ampliaron notablemente en años venideros.

La primera de las normas que debemos tener en cuenta es el Motu Proprio del Papa Pío IV de 6 de julio de 1562 por el que se crea una Diputación compuesta por dos Cardenales, Prefectos y Conservadores de las Antigüedades de Roma. El texto del Motu Proprio habla de los Cardenales Marco Antonio Amulio, cardenal presbítero y Alfonso Gesualdo, cardenal diácono, en quienes deposita el Papa su absoluta confianza³⁵⁵.

³⁵³ VASARI; *Le vite*. P. 1235. En palabras de Vasari, el Papa Paulo III le dio plenos poderes para hacer y deshacer según estimase libremente: "*Finalmente papa Paulo gli fece un motu proprio, come lo creava capo di quella fabbrica con ogni autorità e che è potesi fare e disfare quel che v'era, crescere, scemare e variare a suo piacimento ogni cosa. e volse che il governo de' ministri tutti dependessino dalla volontà sua. Dove Michelagnolo, visto tanta sicurtà e fede del Papa verso di lui, volse per mostrare la sua bontà che fussi dichiarato nel motu proprio come egli serviva la fabbrica per l'amore de Dio e senza alcun premio...*"

³⁵⁴ FEA; *Relazione*. P. 94.

³⁵⁵ "*Nobis comprobata industria, ac circumspccta diligentia filliorum nostrorum Marci Antonii Amulii Presbyteri, et Alfonsi Gesuldi nuncupatur. Diaconi S. R. E. Cadenalium plenam fiduciam habentes*"

En estos casos podemos destacar la bula *Quae Publice utilia*, norma que prohíbe la apropiación de bienes históricos por parte de los privados y que fue dictada por el papa Gregorio XIII en el año 1574. Con esta bula, derogaba el papa Boncompagni la bula de su predecesor san Pio V de 10 de abril de 1571 por la que derogaba todo el trabajo anteriormente desarrollado desde Martín V y en concreto, abrogaba sobre todo la Bula *Quam Provvida* que dictara en su día Sixto IV della Rovere. Por tanto, decidió Gregorio XIII finalmente, derogar la bula de Papa Ghisleri con la que dictó el 1 de octubre de 1574³⁵⁶.

No fue la única bula que dictó el papa Gregorio XIII, ya que seis años después dictó una nueva norma con la que se refería a los oficiales de los Conservadores de Roma, y se les encomendaba que vigilara todas las partes de la ciudad, hicieran lo posible por cumplir los Estatutos del Santo Padre y de la Santa Iglesia de Roma. Se encomendaba por tanto ejecutar las normas de tutela para la ciudad y los ciudadanos. Además, exigía el Papa que se conservara los edificios y obras públicas, y restos antiguos. Se les encomendaba a su vez, actuar contra los violadores de estas normas y que actúen contra los edificios. Asimismo, le encomendó cuidar de las reliquias de los santos custodiadas en Roma de modo diligentemente, de los sagraris, de los tabernáculos, etc. Además, le encargó que contribuyeran a rehacer las murallas, los puentes, los acueductos, y todos los edificios públicos, procediendo de modo diligente, y que los frecuenten y vigilen para cuidar de ellos de modo conveniente³⁵⁷.

Fue numerosa la normativa pontificia en la Edad Moderna, lo que nos da cuenta de la concienciación a la que había llegado el Papado en materia de protección, siendo el primer estado en crear cargos públicos para comenzar una incipiente tutela que se plasmaría años después en la creación de administraciones al servicio de la misma.

³⁵⁶ VOLPE; *Diritto dei beni*. P. 27.

³⁵⁷ El texto de la Bula de Gregorio XIII de Julio de 1580, dice literalmente: "*Ad Officium Conservatorum ante omnia spectat vigilem, ac praecipuam curam pro Statu Sanctissimi Domini Nostri Papae, et Sanctae Romanae Ecclesiae, et pro Urbis tutela, ex Civium quiete, ac Sanitate conservanda semper habere; et quaecumque Aedificia, et opera publica praesertim antiqua, inviolata, et illaesa custodire: Contra quoscumque interceptores, aut violatores eorum acerrime insurgere, et inquirere, ac animadvertere: necnon ut in omnes Templorum, et Ecclesiarum ornamenta, aut lapides surripientes, aut corruptentes diligenter inquiratur, et animadvertatur per eos, ad quos pertinet insistere, et curare, et ut Sacrarum, et Reliquiarum Sanctorum diligenter in urbe custodiantur invigilare: claves tabernaculi, ubi inclusa sunt Capita Beatorum Apostolorum Petri, et Pauli in Basilica Sancti Joannis Lateranensis, per eos custodiri solitas, apud se, vel alios deputatos retinere...Reficiendorum Murum, Pontium, Aquaeductuum, et omnium Aedificiorum publicorum sollicitam curam diligentiamque habere, eaque frequenter visitare, et ne vitientur curare &."*

Por suerte, la preocupación por el mantenimiento de los bienes culturales en buen estado, fue en aumento. Tal es así, que se comenzó a formular la idea de la necesidad de mantenimiento de los bienes, al menos, en su lugar de procedencia. Tras la bárbara actuación de Urbano VIII, quien retiró materiales de los monumentos romanos para la realización de nuevas obras de arte por sus artistas, entre ellos Gian Lorenzo Bernini o el arquitecto Francesco Castelli, más conocido como Borromini, la preocupación fue en aumento. Debemos señalar que los momentos álgidos de preocupación en el Pueblo, coincide con las ocasiones en las que los pontífices se deciden a retirar materiales de los restos antiguos para reutilizarlos en nuevas construcciones. Y esta ocasión no iba a ser menos.

De entre la regulación dictada en los Estados del Pontífice destacaron diversas bulas y una importante cantidad de edictos. El primero de ellos fue el Edicto del Cardenal Ippolito Aldobrandini de 5 de octubre de 1624³⁵⁸, que prohibía el expolio de estatuas y figuras de mármol o bronce antiguas, o cualquier resto antiguo en todo el territorio de los Estados Pontificios; Edicto del Cardenal Sforza de 29 de enero de 1646³⁵⁹, que prohibía la retirada y exportación de estatuas, figuras y cualquier otro resto u obra de arte moderna, fuera del material que fuere.

Cuarenta años después, el Cardenal Altieri dictó un Edicto el 5 de febrero de 1686 que retomó la misma temática que el Edicto de Sforza, y que de nuevo volvería a ser tratada más adelante en el tiempo. De hecho, ya en el año 1701 el Cardenal Spínola³⁶⁰ dictó una prohibición para reafirmar lo dicho apenas 15 años antes por el Cardenal Sforza en su edicto y confirmar la prohibición de extraer y exportar obras de arte desde los territorios de los Estados Pontificios.

Fue con este Edicto con el que se ponía verdaderamente fin a un modo de hacer antiguo, siguiendo inercias medievales. El Cardenal Altieri cierra una época que traerá nuevos aires a la normativa de protección del patrimonio cultural, comenzando a crearse

³⁵⁸ MANCUSO, Stefania; *Per una metodologia della valorizzazione dei beni archeologici: analisi e prospettive in Calabria*. (Rubettino Editore. 2004. Catanzaro.) [= MANCUSO; *Metodología*.] P. 19.

³⁵⁹ MANCUSO; *Metodología*. P. 19.

³⁶⁰ VOLPE; *Diritto dei beni*. P. 30.

una Administración más robusta al efecto como se verá a continuación y una producción normativa sensiblemente más amplia que en épocas anteriores.

El Cardenal Altieri, además, incluyó por primera vez en la historia legislativa de Roma, la concesión del permiso de exportación, hito histórico que se ha conservado hasta nuestros días. Para obtener este permiso, se debía hacer solicitud directa al Cardenal Camarlengo, encargado de la tutela del patrimonio cultural, que obviamente, podía conceder la licencia o no. También prevé la posibilidad de ser creado directamente por el Papa un funcionario o "quirógrafo" específico con la competencia específica de la concesión de licencias de exportación³⁶¹.

La normativa continuó desarrollándose en el siglo XVIII, y en sus comienzos siguió siendo su productor el citado Spínola, quien dictó sendos edictos en 1704 y en 1717. En concreto el Edicto de 30 de septiembre de 1704³⁶² viene titulado con el de "*Edicto sobre las pinturas, estucos, mosaicos y otras antigüedades, que se encuentran en las excavaciones, inscripciones antiguas, escrituras y libros manuscritos*". La regulación sin embargo, no se limita a los objetos descritos en su título, sino que se amplía a todo lo que hoy consideraríamos un bien archivístico, esto es, pergaminos, manuscritos, libros o cualquier escrito³⁶³. Con la propia enumeración y descripción de los bienes que hace el Camarlengo, sienta las bases de una clasificación de los bienes que se ha mantenido hasta nuestros días en bienes arqueológicos, arquitectónicos, artísticos, archivísticos³⁶⁴, a la que con el paso de los siglos se añadirán los bienes etnológicos.

En consecuencia, prevé el Cardenal Spinola la existencia de funcionarios con el rango de Comisarios que obtendrán el encargo de ocuparse según los concretos encargos que recibieran. Los sectores del arte contemplados por el Cardenal Spinola y cuya tutela encarga a los comisarios, serán los bienes arquitectónicos, las pinturas, los estucos, los mosaicos, los pavimentos cuyo encargo se hará directamente a uno de los comisarios. Otro de ellos se encargará de la vigilancia de las inscripciones antiguas y de la concesión de las licencias de excavaciones de restos antiguos, con lo que delega esta

³⁶¹ VOLPE; *Diritto dei beni*. P. 31.

³⁶² MANCUSO; *Metodología*. P. 19.

³⁶³ MANCUSO; *Metodología*. P. 19.

³⁶⁴ MANCUSO; *Metodología*. P. 19.

licencia del Camarlengo a un comisario. Un tercer comisario se encargará de la supervisión de los documentos, escrituras, libros manuscritos y pergaminos³⁶⁵. Crea el Cardenal comisionado por el Papa para ello, un principio de administración de tutela especializada más allá del comisario general de las bellas artes que creara León X.

Además, con este Edicto, Spínola buscaba prohibir y sancionar cualquier daño los citados restos de la antigüedad en todas las tipologías relacionadas anteriormente, así como otras piezas que se considerasen relevantes y que se hallasen en cualquier formato y reiterar la prohibición de exportación como ya hiciera en 1701³⁶⁶.

Sin embargo, no queda ahí, pues el 3 de abril de 1717 dictó nuevamente un Edicto el mismo Cardenal Giovanni Battista Spínola por el que reitera todo aquello que ya había dicho en 1701 y en 1704. Esto nos hace sospechar de la ineficacia de su normativa anterior y que no fue obedecida debuen grado. Las normas dictadas por este cardenal buscaban reizar un control eficaz de las excavaciones arqueológicas y para ello obligar a solicitar licencias para los comerciantes tanto de obras de arte como de antigüedades³⁶⁷.

Todo este proceso iniciado por el papa Nicolás V en el siglo XV tuvo su gran hito más de trescientos años después. En concreto en el año 1733 cuando el cardenal Alessandro Albani dictó un Edicto por medio del que se produce una auténtica tutela jurídica efectiva de las obras de arte que se encuentran en la capital de la Cristiandad³⁶⁸, gran punto de inflexión que se consagraría un siglo después con la producción normativa de su sucesor Cardenal Pacca. El edicto de 10 de septiembre de 1733 además se refería a la prohibición de la "extracción de antigüedades". La referencia generalista a las antigüedades era porque, en su texto trataba de proteger todo tipo de restos, y sobre todo las obras de arte más raras y extrañas³⁶⁹.

³⁶⁵ MANCUSO; *Metodología*. P. 19 y ss.

³⁶⁶ VOLPE; *Diritto dei beni*. P. 30.

³⁶⁷ M. Victoria QUIROSA GARCÍA; "El nacimiento de la conciencia tutelar. Origen y desarrollo durante el siglo XVIII". En: *Revista Electrónica de Patrimonio Cultural*. (Universidad de Granada. Junio. 2008. Granada.) [=QUIROSA; *La conciencia tutelar*.] P. 31. Consultable en: <http://www.revistadepatrimonio.es/revistas/numero2/legislacion/estudios/articulo6.php>. Última Consulta: 7/12/2014 .

³⁶⁸ QUIROSA; *La conciencia tutelar*. P. 31.

³⁶⁹ VOLPE; *Diritto dei beni*. P. 33.

Pero, anteriormente, en 1726 el propio Cardenal Albani dictó en fecha de 21 de octubre un edicto que trataba sobre el robo y expolio de mármoles y excavaciones, a fin de evitarlos. Tanto este como el posterior Edicto de 1733 tenían una finalidad muy concreta, cual era, que las excavaciones arqueológicas que se estuvieran haciendo o se realizaran en un futuro se hicieran del modo más eficaz posible y a su vez, que fueran lo menos dañinas posible³⁷⁰. A su vez, prohibía la destrucción de edificios con el fin de reutilización de materiales³⁷¹, una constante como vemos en toda historia de Roma desde la época del Imperio.

Además buscaban evitar las trasgresiones a la normativa de tutela que habían dictado sus antecesores y sobre intensificar los controles de dichas excavaciones. Otra de las finalidades que tenían sendos edictos eran promover la concienciación ciudadana por medio de denuncias³⁷², cuando las excavaciones fueran realizadas de modo inadecuado para la conservación de los restos. Toda esta normativa iba acompañada del correspondiente régimen sancionador³⁷³. Así mismo, se dispone un sistema de policía y control administrativo sobre el tema que centra el texto normativo, esto es, antigüedades y obras de arte, así como su exportación³⁷⁴.

No quedó la regulación romana en este punto, sino que con el tiempo consagró su avance y progreso. El grado de compromiso fue en aumento y ello se plasmó en 4 grandes Edictos. El primero de ellos es el Edicto que dictó el Cardenal Silvio Valenti Gonzaga el 5 de enero de 1750, bajo el pontificado del Papa Lambertini. La importancia de esta norma fue que el Cardenal refundió toda la normativa de los siglos XVI y XVII dictada con anterioridad³⁷⁵ y que con ello se conseguía una mayor claridad. Así mismo, se conseguía eliminar las incoherencias de la legislación precedente³⁷⁶, los errores e incluso contradicciones legislativas.

³⁷⁰ QUIROSA; *La conciencia tutelar*. P. 31.

³⁷¹ MANCUSO; *Metodología*. P. 19.

³⁷² QUIROSA; *La conciencia tutelar*. P. 31

³⁷³ VOLPE; *Diritto dei beni*. P. 30 y ss.

³⁷⁴ Carlos LÓPEZ BRAVO; *El Patrimonio Cultural en el sistema de Derechos Fundamentales*. (Universidad de Sevilla. 1999. Sevilla.) [= LÓPEZ; *El Patrimonio Cultural*.] P. 69.

³⁷⁵ QUIROSA; *La conciencia tutelar*. P. 31.

³⁷⁶ QUIROSA; *La conciencia tutelar*. P. 31.

4. La regulación de la nueva dinastía de la Monarquía Universal Española. Las excavaciones de Fernando VI y Carlos III en territorio español.

Las nuevas teorías iluministas que se iban propagando por Europa, y el interés por el redescubrimiento de la propia historia hizo, que creciese el interés por las excavaciones arqueológicas auspiciadas en España por Fernando VI. El interés del monarca español fue prontamente acogido por su hermano que reinaba en Nápoles como Carlos VII, y que pasaría a España en calidad de heredero de la corona y sucesor suyo como Carlos "III de su orden" en 1759. Fue en este mismo año, cuando el soberano napolitano auspició las excavaciones en Herculano y Pompeya siguiendo el ejemplo de su hermano en numerosos lugares de España.

Además, la sociedad había acogido con gran interés el postulado de conocer e investigar la historia propia y de admirar la antigüedad. Al mismo tiempo, el coleccionismo de antigüedades se afianzó en España, llegando a constituirse el mismo como un modelo de civismo y de actuación, y a su vez, la propia colección como un elemento de prestigio social, lo que hizo aflorar numerosas colecciones privadas y el interés de viajeros por hacer acopio de antigüedades para ellas³⁷⁷.

Estos aspectos supusieron un caldo de cultivo para todo el movimiento de recuperación arqueológico que se sucedió en España y posteriormente en Nápoles, tierra ligada al primero desde hacía siglos.

4.1. La regulación de la nueva dinastía de la Monarquía Universal Española: Creación de nuevas instituciones y de un organigrama administrativo.

La Guerra de Sucesión española supuso la entronización de una nueva dinastía reinante en la Monarquía Universal Española. Con ella supuso un cambio en las políticas

³⁷⁷ Gloria MORA; *Historias de Mármol. La Arqueología clásica española en el siglo XVIII*. (CSIC. 1998. Madrid.) [MORA; *Historias de Mármol.*] P. 48 y ss.

públicas y una nueva etapa que cerraba el tétrico reinado de Carlos II que no fue otra cosa que un adagio de los esplendorosos reinados anteriores que llevaron a España a constituirla en el Imperio territorial más grande que ha conocido la historia.

En el siglo XVIII, en consonancia con los precedentes dados en el siglo XVI por el Rey Felipe II, su sucesor en el trono de los Reyes Católicos y primero de la dinastía Borbón, Felipe V, como primera medida que adoptó fue la de crear la Real Academia de la Historia por Real Orden de 18 de abril de 1738³⁷⁸, copiando el sistema francés que había creado su abuelo de las Academias. Entre las competencias estatutarias que se le otorgaron estaba la además de la investigación histórica y la coordinación de la misma, el control de los monumentos, las estelas epigráficas y las monedas, así como cualquier otro resto arqueológico o antigüedad³⁷⁹. A su vez, ejercía el control sobre documentos y archivos españoles, sobre todo los nacionales³⁸⁰. Con todas las piezas se creó el Gabinete de Antigüedades que ha sido un punto basilar de la investigación en España hasta bien entrado el siglo XX³⁸¹.

El ejemplo comenzado por el padre lo siguieron los hijos. De hecho, su hijo Fernando VI instituyó en 1752 la Real Academia de las Bellas Artes de San Fernando³⁸². Así mismo, creó en Sevilla a Real Academia Sevilla de las Buenas Letras, siendo aprobados sus estatutos por el Consejo de Castilla el 22 de abril de 1752.

A esta última le siguió la creación de la Real Academia de Artes de Santa Bárbara en Valencia, con fecha de 7 de enero de 1753. Se le puso bajo el patronazgo de Santa Bárbara en honor a la Reina Bárbara de Braganza, esposa del monarca creador. Como en muchas otras ocasiones anteriores, que tras la creación de una institución se encuentran los artistas, este caso no sería aislado. Los principales impulsores fueron los hermanos y pintores Ignacio y José Vergara, Cristóbal Valero y Luis Domingo. Sin embargo, a causa de la falta de fondos la institución fue disuelta en el año 1761.

³⁷⁸ ALMAGRO-GORBEA. *La protección*. P. 21.

³⁷⁹ ALMAGRO-GORBEA. *La protección*. P. 21.

³⁸⁰ ALMAGRO-GORBEA. *La protección*. P. 21.

³⁸¹ ALMAGRO-GORBEA. *La protección*. P. 21.

³⁸² ALMAGRO-GORBEA. *La protección*. P. 21.

Pero esta experiencia no cayó en el olvido y tres años después se crea por Real Orden de 25 de enero de 1765 la Junta Preparatoria para la redacción de los nuevos Estatutos de una nueva academia con sede en Valencia. Finalizada la labor por Real Despacho del Rey Carlos III de fecha de 14 de febrero de 1768, se creó la Real Academia de San Carlos de Valencia, como competencia sobre el territorio de su reino y dedicada al control del arte pictórico y escultórico del territorio a ella confiado.

Este último monarca en el año 1777 confió a la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando de Madrid la inspección de los museos de pintura existentes o que se iban creando³⁸³, así como el control sobre las obras de arte escultóricos o pictóricos e informar sobre ellas³⁸⁴. No sólo a ello se dedicó la Real Academia, sino que el rey también confió la inspección de las construcciones y obras públicas y que estas se encontrasen con el decoro exigido³⁸⁵.

Pero años antes, en concreto 1771 el soberano comisionó al académico Antonio Ponz, a propuesta de su ministro, el Conde de Campomanes para recorrer todos los conventos y edificios que los Jesuitas dejaban en España tras su expulsión, reconocerlos e inventariar todas las piezas que contuvieron³⁸⁶. Además de ello, realizó una inspección de muchos otros aspectos, destacando entre ellos, las antigüedades del país en consecuencia a su interés por ellas, dando a lugar un amplio informe donde documenta cada una de las piezas que le resultan de interés describiéndolas, dibujando las estatuas, inscripciones, monedas o edificaciones antiguas que encontraba a su paso, como recoge la profesora Mora³⁸⁷.

Toda esta legislación parcial y los diversos avances que supusieron, así como la incipiente organización administrativa a la que estaban dando lugar, más allá de la actuación de personalidades individuales, desembocó en la archiconocida *"Real Cédula de 1803 sobre la instrucción formada por la Real Academia de la Historia sobre el modo de recoger y conservar los monumentos antiguos descubiertos o que se descubran*

³⁸³ ALMAGRO-GORBEA. *La protección*. P. 21.

³⁸⁴ ALMAGRO-GORBEA. *La protección*. P. 21.

³⁸⁵ ALMAGRO-GORBEA. *La protección*. P. 21.

³⁸⁶ MORA; *Historias de Mármol*. P. 47 y ss.

³⁸⁷ MORA; *Historias de Mármol*. P. 47 y ss.

en el Reyno", sobre la que versaremos en el apartado siguiente dedicado a la arqueología.

4.2. Las excavaciones de Fernando VI y Carlos III en territorio español.

Mención aparte merecen la referencia a las excavaciones arqueológicas que potenciaron los dos hermanos y soberanos Fernando VI y Carlos III.

Fue Fernando VI quien auspició y promovió las excavaciones en la península Ibérica. Estas fueran favorecidas por el Marqués de la Ensenada, quien al recibir una carta en 1752 de José Alsinet denunciando el estado en el que se encontraban el conjunto histórico de Mérida. Esta y otras denuncias hicieron que finalmente el citado Ministro se refiriera a la Real Academia de la Historia a fin de pedir un informe o proyecto "para reconocer las antigüedades de España" a fin de tener un conocimiento claro y previo para posteriormente llevar a cabo un programa de restauración y protección³⁸⁸ de los mismos.

Posteriormente y dado la difusión del movimiento ilustrado por España, comenzaron las excavaciones en arqueológicas en lugares como Segóbriga (Cuenca), Cártama (Málaga) o Cartagena (Murcia)³⁸⁹. Se comenzó con el estudio de dichas ruinas a las que además se unió el yacimiento de Augustóbriga en Talaverilla (Extremadura) o el de la propia Mérida (Badajoz). Asimismo, el Rey Fernando VI comisionó al canónigo y académico Pérez Bayer para clasificar, inventariar, describir y copiar las estelas hebraicas que se conservaban en Toledo³⁹⁰. No fue un encargo aislado, el hermano y sucesor del anterior Rey citado, volvió a comisionar a nuestro catedrático y canónigo para realizar un inventario de los manuscritos que se hallaban en la rica biblioteca del Monasterio de San Lorenzo del Escorial, que durante tantos años había ido recopilando

³⁸⁸ ALMAGRO-GORBEA. *La protección*. P. 22.

³⁸⁹ ALMAGRO-GORBEA. *La protección*. P. 22.

³⁹⁰ MORA; *Historias de Mármol*. P. 46.

el Rey Felipe II³⁹¹. El catálogo se extendió a todos los manuscritos escritos en latín, griego y castellano³⁹². Por su lado, los manuscritos escritos en árabe los hizo tiempo antes el erudito sitio Michele Casiri, traído ex profeso por el rey Fernando VI³⁹³. Todo esto supuso el colofón a la labor que comenzara en su día Pedro Rodríguez Campomanes, quien recibió de este último rey el encargo de recopilar todos los manuscritos de la Biblioteca del Escorial³⁹⁴.

Así mismo, se comenzó a recopilar los restos arqueológicos que se iban encontrando. Destacada fue la actuación realizada por el Luis José Velázquez de Velasco, Marqués de Valdeflores³⁹⁵ que llegó a las 4.000 inscripciones y que formaron la llamada Colección Lithologica³⁹⁶ que comenzó a realizar en 1747³⁹⁷. Esta labor fue aprobada por el rey Fernando VI por Real Orden de 2 de noviembre de 1752, dando instrucciones firmadas el mismo día de la mano del Rey al resto de las autoridades del reino de colaborar con el comisionado³⁹⁸. Con estos hechos, el Rey estaba constituyendo al Marqués de Valdeflores en una autoridad delegada por el propio monarca para realizar este inventario cuyo trabajo duró 18 años según señala el propio autor en la introducción a su libro³⁹⁹. Así mismo, se comenzó a realizar una recopilación de las monedas históricas para su estudio⁴⁰⁰, que daría a lugar la mejor colección numismática del mundo que se custodia en el Museo Arqueológico Nacional que se crearía en 1867 por la reina Isabel II⁴⁰¹.

³⁹¹ MORA; *Historias de Mármol*. P. 46.

³⁹² MORA; *Historias de Mármol*. P. 46.

³⁹³ MORA; *Historias de Mármol*. P. 46.

³⁹⁴ ALMAGRO-GORBEA. *La protección*. P. 22.

³⁹⁵ MORA; *Historias de Mármol*. P. 68 y ss.

³⁹⁶ ALMAGRO-GORBEA. *La protección*. P. 22.

³⁹⁷ MORA; *Historias de Mármol*. P. 44 y ss.

³⁹⁸ MORA; *Historias de Mármol*. P. 44.

³⁹⁹ MORA; *Historias de Mármol*. P. 44.

⁴⁰⁰ El creador de la numismática como ciencia de estudio de las monedas como fuente primaria para la historia, fue el Colegial de España Antonio Agustín, quien publicó en 1587 su libro "*Diálogos de Medallas, Inscripciones y otras Antigüedades*", donde además de descripciones, incluye un anexo con dibujos de monedas. Es consultable en el Archivo del Real Colegio de España. Del mismo modo, sobre la figura de Antonio Agustín y su aportación a la Numismática científica moderna existe cuantiosa bibliografía. Citamos aquí las siguientes propuestas: José CARBONELL I MANILS; "Fulvio Orsini i Antonio Agustín, precursores de la moderna Numismática". En: *Annals de l'Istitut d'estudis gironins*. V. XXXII. 1992. Girona.; DE FRANCISCO; *Las monedas Genealógicas*. P. 20 y ss., o MORA; *Historias de Mármol*. P. 68 y ss.

⁴⁰¹ Javier GARCÍA FERNÁNDEZ; "El Museo Arqueológico Nacional: Historia administrativa y régimen jurídico". (En: *Patrimonio Cultural y Derecho*. XVII. 2013. Madrid.) [= GARCÍA FERNÁNDEZ; *Museo Arqueológico Nacional*.] P. 279.

Precisamente, enlazado con este movimiento de recuperación de restos antiguos, el Rey Carlos III creó en el año 1763 el nuevo cargo de Anticuario del Estado a fin de acrecentar la presencia de restos arqueológicos en las colecciones reales⁴⁰².

Como se verá en el apartado adecuado del presente trabajo⁴⁰³, el rey Carlos III seguirá los pasos que dio durante su reinado en Nápoles también en el campo legislativo, y dictará una Real Orden el 16 de octubre de 1779 por la que prohibía la exportación de todo tipo de objetos artísticos, requiriendo para ello la valoración previa y la concesión de permiso expreso por el Estado⁴⁰⁴.

Pese al movimiento cultural que comenzara el rey Fernando VI y el entramado de academias que concibiera su padre, tendríamos que esperar hasta 1803 para una norma contundente, que fue la que dictase Carlos VI, sobrino del primero y nieto del segundo. Se trata de la *"Real Cédula de 1803 sobre la instrucción formada por la Real Academia de la Historia sobre el modo de recoger y conservar los monumentos antiguos descubiertos o que se descubran en el Reyno"*, dictada para promover un nuevo sistema recolección de los restos encontrados y el proceso a seguir. Dicha norma que fue aprobada el 6 de julio de 1803 por el Rey tras pasar por el Consejo de Castilla. Con esta regulación se incorpora con al mundo jurídico la Instrucción *"formada por la Real Academia de la Historia sobre el modo de recoger y conservar los monumentos antiguos descubiertos ó que se descubran en el Reyno"* otorgándole obligatoriedad y valor jurídico a un documento técnico como era la instrucción de la Academia.

La instrucción comienza con una interpretación auténtica sobre qué debe entenderse por monumentos antiguos, incluyendo los objetos más variopintos. Incluye desde estatuas, bajorrelieves, edificaciones hasta cuchillos sacrificatorios, vasos, armas de todo tipo, relojes, sellos, anillos, camafeos, etc.

Esta noción de monumento antiguo, observamos que está más conectada con la antigüedad del objeto que con la monumentalidad del mismo. Si bien es cierto, fue una aportación de la historiografía diversa a la de noción de *"Antichità"* italiana, por lo que

⁴⁰² ALMAGRO-GORBEA. *La protección*. P. 22.

⁴⁰³ Nos referimos al apartado "III.III.IV.III. La regulación del Ducado de la Toscana y en el Reino de Nápoles."

⁴⁰⁴ ALMAGRO-GORBEA. *La protección*. P. 21.

no se solapó a la normativa, ni a las experiencias previas en el tiempo; tan cierto es, que no fue una acepción muy acertada, ya que la misma exigió en el artículo 1 de la Real Cédula una interpretación auténtica del Rey con la que se clarificara que debería entenderse por "monumentos antiguos".

El rey Carlos IV tuvo el acierto de crear una nueva categoría tanto para la historiografía, como para la doctrina jurídica, que llegará hasta nuestros días, aunque matizada con la evolución de las legislaciones y la especificación de las categorías de bienes culturales que se introducirán en el siglo XX.

La nueva regulación que otorgaba el Rey, ante todo se circunscribía a restos arqueológicos que se encontrasen en cualquier territorio de España. De hecho, regula hasta el modo en el que se deben de recoger los restos encontrados⁴⁰⁵ y a quien pertenecerán los mismos⁴⁰⁶.

El Rey encargó en esta nueva legislación la inicial cooperación de los

"M. RR. Arzobispos, RR. Obispos, Abades, Cabildos y demas superiores Eclesiásticos, así como los Magistrados seculares, indagando e

⁴⁰⁵ Artículo 2 y 4 de la Real Cédula. Según el artículo 2, los restos o "monumentos antiguos" encontrados deberían ser recogidos con cuidado. Igualmente, los descubridores estaban obligados por el artículo 4 a diligentemente, localizar el lugar del descubrimiento, anotando el sitio exacto donde fuere hallado el "monumento". Ello debía hacerse con el fin de facilitar a la Real Academia su labor investigadora a la hora de datar la cultura, época o pueblo al que perteneció el resto.

⁴⁰⁶ Artículos 2 de la Real Cédula. Según este artículo, "*De todos los restos serán dueños los que los hallasen en sus heredades y casas, o los descubran a su costa y por su industria.*" Con ello clarifica, que será el descubridor el propietario del lugar, o si este consintió excavación a un tercero que la sufragara, la propiedad pasará a quien realizó el gasto y promovió la excavación. Si por el contrario, el lugar donde se encontró hubiese sido propiedad del Rey, se debía consignar del modo descrito en la norma y poner a disposición del Rey para su adquisición si lo estimase conveniente o no. Es decir, pese a ser propiedad del descubridor el resto, debía consignarlo judicialmente para que el Rey lo adquiriese en primer lugar o rechazase la adquisición. Sería a partir de ese momento, cuando el propietario podría disponer libremente del llamado "monumento antiguo". Hasta entonces, los derechos inherentes a la titularidad dominical sobre la cosa encontrada no se despliegan, si el Rey no había decidido comprar o no la cosa encontrada. Esto hoy en día podría ser catalogado como una obligación de oferta de adquisición preferente al monarca. Con ello, y habida cuenta los movimientos que ya en el pasado había realizado su tío Fernando VI y su padre Carlos III, el Rey que adoptó la norma buscaba defender el interés social sobre las piezas halladas y fomentar, en primer lugar, el interés por las excavaciones arqueológicas, y en segundo, el ofrecimiento al Estado de adquirir lo encontrado, con lo que no se perderían piezas de inestimable y sobresaliente valor histórico, y por tanto de gran interés social.

adquiriendo noticias de los hallazgos y poniéndolos en la de la Academia, según y para los fines enunciados en el artículo 2º.⁴⁰⁷"

Esta norma nos resulta de interés, pues nos da noticias del reconocimiento expreso que hace el Rey Carlos IV de la inexistencia de una Administración Pública a lo largo del territorio de la Monarquía, dedicada a la tutela e inspección del patrimonio cultural. Por tanto debe confiar en otras Administraciones del Estado como la Administración de Justicia, mucho mejor organizada que la Pública ya desde la Edad Media. Los Magistrados seculares, como los llama la Real Cédula tenían varias competencias muy importantes, y la más destacada en esta normativa es la cooperación y vigilancia de las excavaciones que se estuvieran llevando a cabo y que estas se pusieran en conocimiento de la Real Academia de la Historia, a la que se refirió en el artículo 2º, y además promovió esta norma con la Instrucción en la que se basa.

Pero no debemos olvidar, que el Rey encomendó a su vez esta vigilancia y cooperación a los prelados de la Iglesia y a sus instituciones como los cabildos de las catedrales o las colegiadas⁴⁰⁸. La razón fue más bien práctica. La Administración General del Estado en el Antiguo Régimen, en absoluto llegaba a tener el grado de desarrollo que pueda tener hoy en día; ningún tipo de Administración, fuese esta la Administración del Estado, la Militar o la de Justicia⁴⁰⁹. Sólo la Iglesia Católica era la única institución que llegaba a todos y cada uno de los lugares de la Monarquía Universal Española. Por ello, el propio monarca les pidió colaboración a sus prelados, a fin de poder aplicar de buen grado y de modo efectivo esta norma.

⁴⁰⁷ Artículo 4º de la Real Cédula.

⁴⁰⁸ En el corolario final, amplía el elenco incluyendo a los Visitadores, Vicarios, así como los Superiores y Prelados de las Órdenes Regulares, Militares y hasta a los Párrocos. El texto literal dice lo siguiente: "*Y encargo á los M. RR. Arzobispos, RR. Obispos, y á los que los sean Cabildos de las Iglesias Metropolitanas y Catedrales, sus Visitadores ó Vicarios, y á los que lo sean Capitulares en Sede vacante, á los Cabildos de las Iglesias Colegiadas, Capillas Reales, Abades y demas Ordinarios Eclesiásticos que exerzan jurisdiccion, y á los Superiores ó Prelados de las Ordenes Regulares, y de las Militares, Párrocos y demas personas Eclesiásticas, hagan observar lo dispuesto en esta mi Cédula, sin consentir con ningun pretexto su contravencion.*"

⁴⁰⁹ Hay que recordar que muchos de los lugares de España estaban sujetos al régimen de señoría por lo que la Administración sólo llegaba a los lugares de realengo (ciudades y Villas) y de ellas a las capitales de Corregimiento o de Gobernación (según la Corona fuera la de Castilla o la de Aragón), y a su vez, debíamos añadir los señoríos de Maestrazgo y los de Abadengo, con lo que la Administración Pública española era un auténtico queso de Gruyere, por cuando a expansión territorial se refería. Sobre el particular, ver:

Por cuanto se refiere a la cooperación pedida por el Rey, tanto la Administración de Justicia como la Iglesia debían vigilar que si se realizaban excavaciones en el territorio de su jurisdicción -fuera el partido judicial o fuese la diócesis- debían controlar que se aplicase la norma sobre la recogida y custodia de los restos encontrados, así como de localización del lugar del hallazgo, y seguidamente comunicar a la Academia de la Historia, entidad competente por aquellos días, para la tutela de los "monumentos antiguos" a los que se refiere la legislación.

Esta breve norma de tan sólo 7 artículos, además otorga otras competencias a la Administración de Justicia, siendo ante ella donde deberá realizarse la consigna de los bienes encontrados en suelo propiedad del Rey, de la que habla el artículo 2 de la norma. Así mismo, unido a los descubridores y a los poseedores, la jueces⁴¹⁰ deberían dar parte a la Real Academia de la Historia, y en concreto al secretario de la misma, para que este actúe en consecuencia.

Además, la real cédula hizo un encargo específico a la Justicia que no hace a la Iglesia. En concreto el artículo 7 otorga a los "*Justicias de todos los Pueblos*" que vigilen que nadie expoliara, destruyera o demoliera ninguno de los "*monumentos descubiertos o que se descubrieren*". A su vez, el propio rey incluyó en este artículo la retirada de materiales contra la que tanto han luchado los pontífices desde un primer momento, y antes que ellos los Romanos. Como parte de las competencias otorgadas por el Rey Carlos IV en la instrucción, dió a los Justicias la competencia para que "*cuidaran de que se conserven*", con lo que estaba habilitándoles para que adopten y ejecuten las medidas necesarias para la conservación de los bienes encontrados para evitar su total destrucción.

Finalmente, la Cédula encarga que en el caso de amenazar de ruina un bien histórico y no pudieran realizar nada los Justicias, estos pondrán en conocimiento de la Real Academia, como ente especializado para que esta provea las medidas necesarias para el mantenimiento en buen estado del monumento⁴¹¹.

⁴¹⁰ La norma habla de los Justicias, que eran los jueces en el organigrama del Antiguo Régimen, quienes a su vez, sustituyeron a los Alcaldes en la denominación.

⁴¹¹ El texto literal del artículo 7 dice: "*Lo mismo practicarán en los edificios antiguos que hoy existen en algunos Pueblos y despoblados, sin permitir que se derriben, ni toquen sus materiales para ningún fin; antes bien cuidarán de que se conserven; y en el caso de amenazar próxima ruina, lo pondrán en noticia*

de la Academia por medio de su Secretario, á efecto de que esta tome las providencias necesarias para su conservacion."

Capitolo III

Il Diritto di Tutela nel ottocento e novecento.

Capítulo III

El Derecho de Tutela en el Siglo XIX y XX.

SOMMARIO: 1. Il secolo XIX: Le novità nella regolazione sulle nuove situazioni.-1.1 La regolazione negli Stati della Chiesa.- 1.1.1. *L'Editto del Cardinale Doria Pamphilj.*-1.1.2. *L'esemplare regolazione del Cardinale Bartolomeo Pacca.*-1.2. La regolazione del resto dei territori italiani.-1.2.1. *La regolazione del Gran Ducato della Toscana e del Regno di Etruria.*-1.2.2. *La regolazione del Regno di Napoli e del Regno delle Due Sicile.*-1.2.3. *La regolazione nei Ducati del Nord e nella Serenissima Repubblica.*- 1.2.4. *La nuova regolazione nel regno del Piemonte.*- 1.3. La nuova regolazione nel Regno di Spagna.- 1.3.1. *La articolazione di una nova amministrazione periferica: le Commissioni Provinciali di Monumenti Storici ed Artistici.*- 1.3.2. *La creazione dello Statuto di Monumento Nazionale.*- 2. Il secolo XX: I precedenti normativi della regolazione attuale.- 2.1. La normativa nella Italia unita.- 2.1.1. *Le Leggi numero 185 di 1902 e numero 431 di 1904.*- 2.1.2. *La Legge Rava di 1907 e la Legge Rosadi numero 364 di 1909.*- 2.1.3. *La produzione normativa di 1939. El Testo Unico per i Beni Culturali.*- 2.2. La regolazione spagnola nel secolo XX.- 2.2.1. *Un nuovo dipartimento creato: il "Ministerio de Instrucción Pública y Bienes Culturales de España".*- 2.2.2. *La prima Direzione Generale delle Belle Arti.*- 2.2.3. *La nascita del nuovo Ministero di Cultura di Spagna.*

1. El siglo XIX: novedades en la normativa ante nuevas situaciones.

La inercia en la producción legislativa continuó durante el siglo XIX, y sobre todo auspiciada por el redescubrimiento de lo antiguo con las excavaciones arqueológicas, al aprecio que se desde la Ilustración se tenía por la época clásica y por el movimiento romántico en el que desembocó la centuria ochocentista.

Gracias a la admiración por el pasado y a la concienciación y respeto despertado hacia los restos arqueológicos, la regulación a finales del siglo XVIII y sobre todo en el XIX fue cuantiosa y amplia en todo el territorio de la península itálica. No debemos olvidar que hasta ahora tan sólo los Estados Pontificios y el Reino de Nápoles de modo marginal habían dictado normativa protectora⁴¹². Del mismo modo, sólo el primer caso había trazado una Administración con cierta robustez para aplicar estas normativas.

1.1. El siglo XIX: novedades en la normativa ante nuevas situaciones.

El siglo XIX en la normativa papal sobre protección del patrimonio cultural dio comienzo con el Edicto sancionado por el Cardenal Camarlengo Romoaldo Baschi-Onesti del 21 de agosto de 1801. Este no fue el punto y final a la proliferación normativa que hubo en el siglo anterior, sino que le siguió una importante producción legislativa en el nuevo que comenzaba, que además daría inicio a un modo de sentir el patrimonio y su tutela⁴¹³.

1.1.1. El Edicto del Cardenal Doria Pamphilj.

Ese mismo año 1801 el Papa Pío VII nombraría Camarlengo al Cardenal Doria-Pamphilj, y por tanto confiaría, entre otras, las competencias de tutela del patrimonio histórico de los Estados Pontificios. La primera de las decisiones que tomaría, sería la de nombrar por carta de 10 de agosto de 1802 en nombre del Pontífice como "*Ispettore Generale delle Belle Arti e Antichità e in tutto lo Stato Pontificio*" al escultor Antonio Canova⁴¹⁴. En dicho nombramiento, el Papa confirmaría al afamado artista en todas las competencias que habían ido acumulando los Comisarios de Bellas Artes, ahora

⁴¹² MANCUSO; *Metodología*. P. 21.

⁴¹³ VOLPE; *Diritto dei beni*. P. 30.

⁴¹⁴ FEA; *Relazione*. P. 115.

llamado Inspector General de las Bellas Artes. Del mismo modo, confirma toda la legislación anterior sobre la protección del patrimonio cultural desde que comenzara con Leone Battista Alberti⁴¹⁵.

Ese mismo año, el referido Camarlengo dictó solo dos meses después, con fecha de 2 de octubre un edicto, de gran importancia, por otra parte. En él se daba publicidad al llamado "*Quirógrafo del Papa Chiaramonti*", texto articulado y manuscrito⁴¹⁶ del propio papa Pío VII dictado el día anterior⁴¹⁷, por el que articulaba una nueva dinámica a la protección de los bienes del patrimonio cultural⁴¹⁸.

Con dicho texto se prohibía realizar excavaciones en las inmediaciones de la muralla de Roma⁴¹⁹, así como excavaciones en la ciudad sin permiso⁴²⁰. Del mismo modo, se prohíbe la demolición de edificaciones antiguas con el sólo fin de recoger y reutilizar materiales⁴²¹ y se impone por primera vez en la historia de Roma, la obligación de la creación de inventarios por los Estados Pontificios y para el propio reino⁴²².

1.1.2. La ejemplar normativa del Cardenal Bartolomé Pacca.

Sin perjuicio de ello, toda esta producción normativa tuvo su colofón en las normas del Cardenal Bartolommeo Pacca, enemigo personal de Napoleón, fue nombrado en 1814 cardenal Camarlengo, el encargado de la tutela y custodia del patrimonio cultural como dejara establecido en su día el papa Sixto IV. Fue especialmente dura la época del Papa Pío VII habida cuenta los saqueos que

⁴¹⁵ MANCUSO; *Metodología*. P. 20.

⁴¹⁶ Monica AMARI; *Progettazione culturale. Metodologia e strumenti di cultural planning*. (Franco Angeli s.r.l. 2006. Milano.) [=AMARI; *Progettazione*.] P. 188.

⁴¹⁷ AMARI; *Progettazione*. P. 188.

⁴¹⁸ VOLPE; *Diritto dei beni*. P. 30.

⁴¹⁹ VOLPE; *Diritto dei beni*. P. 30.

⁴²⁰ Chiara Dezzi BARDESCHI; *Archeología e conservazione*. (Maggioli Editore. 2007. Santarcangelo di Romagna.) [=BARDESCHI; *Archeología*.] P. 44.

⁴²¹ BARDESCHI; *Archeología*. P. 44.

⁴²² BARDESCHI; *Archeología*. P. 44.

protagonizaron Napoleón y sus tropas, no sólo en Roma sino en todo el territorio de los Estados Pontificios.

El Cardenal Pacca dictó tres grandes normas que supondrían el culmen de la legislación protectora de los bienes Culturales. El primero fue el edicto de 8 de marzo de 1819 sobre los libros y documentos manuscritos. Pero fue mucho más notable el segundo Edicto que dictase el 7 de abril de 1820 conocido por ser el comienzo de la legislación moderna sobre tutela del patrimonio histórico.

Según el profesor López Bravo el texto del Camarlengo del papa Pío VII supuso el primer "cuerpo normativo de carácter orgánico" que reguló el patrimonio histórico⁴²³. En cuanto a la materia propia que trata esta concreta normativa, vuelve a tratarse el tema recurrente y no por ello falto de importancia de las excavaciones arqueológicas en la Capital del antiguo Imperio. Del mismo modo, incluye nuevas normas sobre la obligación de conservación de los monumentos en una época nueva de reordenación de Roma tras la invasión francesa⁴²⁴.

La labor del Camarlengo Pacca no quedó en los ya referidos edictos, sino que en desarrollo de ellos dictó un reglamento con fecha de 6 de agosto de 1821⁴²⁵. Este reglamento es de vital importancia, pues por primera vez se articula un sistema de Administración periférica en los Estados Pontificios por medio de la creación de Comisiones Auxiliares de Bellas Artes que tendrían una presencia física y legal en todas y cada una de las Delegaciones y Legaciones del territorio pontificio⁴²⁶. El reglamento articuló el nuevo organigrama de estas delegaciones a cuya cabeza se encuentra, el Cardenal Camarlengo por encargo directo del Pontífice. Este organigrama se ve superpuesto al que trazara Spínola más de un siglo antes.

Esta nueva normativa supuso un punto de partida importante en el modelo de regulación del patrimonio cultural, normativa que sería bien, copiada directamente, o

⁴²³ LÓPEZ; *El Patrimonio Cultural*. P. 69.

⁴²⁴ VOLPE; *Diritto dei beni*. P. 30.

⁴²⁵ La Profesora Mancuso dice, equivocadamente, que el Edicto es de 1820. Ver: MANCUSO; *Metodología*. P. 20.

⁴²⁶ VOLPE; *Diritto dei beni*. P. 30.

bien muy tenida en cuenta por el resto de territorios italianos, como apunta el profesor López Bravo⁴²⁷.

Como apunta el propio profesor López, se observa la influencia de la Legislación Pacca en el Decreto de Fernando I, rey de Nápoles e hijo de Carlos III de España, que dictó sólo un año después de la última norma de Roma, con fecha de 13 de mayo de 1822. Del mismo modo, se identifica gran influjo en la Ley de 18 de abril de 1854 aprobada en el Gran Ducado de la Toscana⁴²⁸.

1.2. La regulación del resto de los territorios italianos.

1.2.1. *La normativa del Gran Ducado de Toscana y del Reino de Etruria.*

Obviamente, las actuaciones que desde Roma estaba llevando a cabo el Pontífice para la protección del rico patrimonio histórico acumulado en los Estados Pontificios, irradiaron a los territorios limítrofes e incluso a otras naciones.

Uno de estos territorios es el Gran Ducado de Toscana que siguió los pasos dados en los territorios del pontífice, y en 1571 se prohíbe el traslado de cualquier resto ornamental histórico tanto de todo tipo de edificios, fueren estos públicos o privados⁴²⁹.

En este mismo sentido, debemos destacar que el Gran Duque Fernando I, ya en el siglo XVII a fin de evitar la exportación y venta de obras de arte, y sobre todo pinturas de artistas de renombre, dispone que se deberá realizar un inventario de obras en sus territorios, como medida disuasoria⁴³⁰.

⁴²⁷ LÓPEZ ; *El Patrimonio Cultural*. P. 69.

⁴²⁸ Sobre este punto nos referiremos en los apartados reservados al efecto para el examen de la normativa de los mencionados territorios.

⁴²⁹ MANCUSO; *Metodología*. P. 21.

⁴³⁰ MANCUSO; *Metodología*. P. 21.

Pese al interés demostrado al comienzo, los grandes duques no continuarán su labor de un modo tan profundo como hicieron los papas. De hecho, deberemos esperar más de un siglo para ver una actividad fuera de lo normal, dirigida a la protección del patrimonio cultural. En este caso, el gran duque Juan Gastón de Medici enfermo de gota, llegó a un acuerdo de familia en 1737 con quien previsiblemente iba a ser su sucesor, a fin de evitar que la colección de los Medici se viera dividida en el futuro⁴³¹ o su venta sin respeto alguno a pasado. Poco después de llegar a este acuerdo, en julio del mismo año, falleció el Gran Duque, heredando Francisco I de Lorena y por tanto pasando a manos de la Familia Lorena hasta su absorción por el Reino de Etruria, gobernado por los Borbones.

La preocupación del poder político por defender y proteger la integridad de las colecciones pictóricas que se había creado en el territorio del Gran Ducado toscano, hizo que la medida de 1602 no quedase en balde. Tanto es así, que en 1754 renovó dicha norma, dictándose una nueva en la que se volvió a prohibir la exportación de obras pictóricas. De nuevo, se confirmó esta norma pero haciendo mucho más enérgica la prohibición tan solo 27 años después, en 1781⁴³².

No sólo las obras pictóricas fueran la única preocupación de los grandes duques toscanos, sino que además, y siguiendo la moda europea de aquel momento, conforme a los postulados de la Ilustración⁴³³, en 1780 se dictó la norma por la que se concedía la posibilidad de realzar excavaciones arqueológicas en los territorios toscanos, otrora habitados por otros Pueblos, posibilitando la venta en el mercado de antigüedades de los restos encontrados en ellas⁴³⁴. Del mismo modo, en esta misma norma se garantiza el gran ducado el derecho de adquisición preferente de los restos, sobre los demás adquirentes⁴³⁵.

Ya desaparecido el Gran Ducado de la Toscana y absorbido por el Reino de Etruria, se dictó nuevamente una norma en el año 1818 por la que se tomaba conciencia

⁴³¹ MANCUSO; *Metodología*. P. 21.

⁴³² MANCUSO; *Metodología*. P. 21.

⁴³³ La profesora Stefania Mancuso nos habla de un derecho de prelación, a pesar de ello, estimamos más adecuado hablar de un derecho de adquisición preferente, derecho que todavía asiste a los estados en determinados bienes culturales como el español o italiano. Ver: MANCUSO; *Metodología*. P. 21.

⁴³⁴ MANCUSO; *Metodología*. P. 21.

⁴³⁵ MANCUSO; *Metodología*. P. 21.

de los bienes eclesiásticos que dada su pública exposición en templos o basílicas, se veían sometidos a robos o hurtos y a posteriores compra-ventas como objeto robado o directamente, la venta incontrolada por los legítimos propietarios (los entes eclesiásticos), pero sin control alguno por el Estado. Para un mayor control por parte de este del destino final del arte creado o adquirido, en su día, en el territorio etrusco, se dictó una norma por la que se prohibía la venta de cualquier pieza artística sin el permiso previo otorgado por la Administración⁴³⁶.

A esta última norma, iría seguida con cierta distancia en el tiempo una nueva regulación que buscaba impedir el robo o hurto de bienes públicos. Se trata de la Ley de 18 de abril de 1854⁴³⁷, que fue aprobada a fin de impedir el deterioro de las obras de arte expuestas en las calles del territorio toscano, y que estaban destinadas al adorno público. Los monumentos y esculturas urbanas, al igual que las religiosas se veían dañadas no sólo por el paso del tiempo, sino por la propia actividad urbana que de modo intencionado decidía apropiarse o simplemente dañar la pieza o el monumento. Para evitar los perjuicios en las piezas públicas y expuestas en las calles para su decoración se dictó esta norma⁴³⁸. Del mismo modo, y como ya dijimos en la correspondiente sede de este trabajo, se observa en esta Ley una clara influencia del Edicto del Cardenal Bartolommeo Pacca por la preocupación del exorno público, aunque con 30 años de retraso.

Toda esta normativa nos hace llegar a la conclusión, que también en el Gran Ducado de la Toscana debía existir una cierta Administración pública dirigida a llevar a la práctica todas estas normas y capaz de realizar de modo más o menos eficiente la tutela del patrimonio cultural. No se nos escapa, que de modo incipiente se propuso la realización de inventarios, hecho que en comparación a los Estados Pontificios se hizo esperar hasta el siglo XIX. Sin embargo, desde un punto de vista casi innovador, el Gran Duque Cosme I de Medici, fundador del Gran Ducado Toscano heredero del Florentino, en el segundo año de su reinado dictase una norma de este calibre, además en un momento histórico de floreciente creación artística, que precisamente lo nuevo podía sustituir lo antiguo.

⁴³⁶ MANCUSO; *Metodología*. P. 21.

⁴³⁷ LÓPEZ; *El Patrimonio Cultural*. P. 69.

⁴³⁸ LÓPEZ; *El Patrimonio Cultural*. P. 69.

Del mismo modo, sabemos de la existencia desde mediados del siglo XVII - como poco- de la llamada "Congragazione delle Strade"⁴³⁹, una copia de los "*Maestri delle Strade*" creados en para Roma en la Edad Media por el papa Colonna, como así ya hablamos en la sede adecuada.

Esta congregación tenía como fines las labores de policía urbanística y control viario, así como del estado de las construcciones públicas, fueran puentes, calles, caminos, y demás tipos de vías. Además, realizaban el control del exorno público con lo que tendría unas competencias muy similares a la de la figura administrativa pontificia. Desde Roma sería importada al Gran Ducado y posteriormente a Francia en la figura del "Corps des ponts et chaussées", que sería creado en 1716 por Luis XV, en el primer año de su reinado. Aunque su radio de acción era todo el territorio del Gran Ducado de la Toscana, la realidad es que se reducía a la capital del mismo⁴⁴⁰.

A pesar de la labro que tenía encomendada, su actividad se veía en diversas ocasiones criticada por la actuación a favor de los intereses privados⁴⁴¹, en lugar de la defensa del patrimonio, aprobando muchas veces derribos o demoliciones de obras perfectamente restaurables. Esta situación y la ineficacia de estas comisiones edilicias toscanas fueron criticadas ampliamente por los artistas de la época⁴⁴².

1.2.2. *La normativa del Reino de Nápoles y del Reino de las Dos Sicilias.*

No es de extrañar que la influencia de la cuantiosa actividad legisladora del Pontífice no llegara a Nápoles.

⁴³⁹ Pierluigi PANZA; *Antichità e Restauro nell'Italia del Settecento: dal ripristino alla conservazione delle opere d'arte.* (Franco Angeli. 1990. Milano.) [= PANZA; *Antichità.*] P. 242. El autor lo compara con el Corps des ponts et chaussées francés, aunque no estimamos muy adecuada la comparación, ya que el Cuerpo francés fue creado en 1716. Sí comprenderíamos la comparación si lo hiciera con la figura de los "Maestros de las calles" pontificio, que es mucho más antiguo y tenía competencias similares de control urbanístico.

⁴⁴⁰ PANZA; *Antichità.* P. 242.

⁴⁴¹ PANZA; *Antichità.* P. 242.

⁴⁴² PANZA; *Antichità.* P. 240 y ss.

Pero no se refleja hasta bien avanzado el siglo XVIII. De hecho es un lamento constante entre los habitantes de la capital el desgobierno urbanístico que tuvo la misma, dado el crecimiento demográfico y la creación de nuevos asentamientos en la ciudad. Esto hizo de la capital del Reino una ciudad con un gran desorden⁴⁴³ cuya correcta sistematización se imponía. Para ello, decretará el nuevo rey Carlos VII de Nápoles, posteriormente, Carlos III de España, la ordenación de la ciudad, admitiendo el derribo de edificaciones y hasta de la muralla de la ciudad si fuere necesario⁴⁴⁴.

A este Decreto le siguieron otros, como el que dictó el rey Carlos en 1755, en el que se relacionaban los tipos de bienes para los que, en adelante, quedaba prohibida la exportación⁴⁴⁵. Debemos de recordar que fue este monarca quien auspició las excavaciones de Herculano y Pompeya, por lo que la prohibición de la exportación fue una consecuencia inevitable.

En 1769, el nuevo rey napolitano Fernando IV de Nápoles, posteriormente Fernando I de las Dos Sicilias también adoptaría un decreto similar por la que se reiteraba la prohibición de exportación. Sin embargo, esta exportación sólo se posibilitaría si se obtuviera la correspondiente licencia del reino para ello⁴⁴⁶.

No sería la única norma que dictase Fernando I, pues el 13 de mayo de 1822 dictó un nuevo decreto a fin de comenzar una efectiva tutela de los bienes artísticos⁴⁴⁷. Este decreto prohibía quitar de los edificios alguna parte o componente decorativo del mismo para ser trasladado a otro⁴⁴⁸. Igualmente, prohíbe la demolición total o parcial de las edificaciones históricas o la exportación de antigüedades⁴⁴⁹.

Sí debemos hacer notar que el Decreto del rey Fernando permitía la exportación de determinados bienes que no fueren sobresalientes para el Estado, y por tanto

⁴⁴³ PANZA; *Antichità*. P. 217.

⁴⁴⁴ PANZA; *Antichità*. P. 217.

⁴⁴⁵ MANCUSO; *Metodología*. P. 21.

⁴⁴⁶ MANCUSO; *Metodología*. P. 21.

⁴⁴⁷ LÓPEZ; *El Patrimonio Cultural*. P. 69.

⁴⁴⁸ LÓPEZ; *El Patrimonio Cultural*. P. 69.

⁴⁴⁹ MANCUSO; *Metodología*. P. 21.

carecieren de importancia para el decoro⁴⁵⁰. Para poder realizar la exportación, el exportador debía tener el permiso previo de la "*Comissione di Antichità e Belle Arti*"⁴⁵¹, lo que nos indica que en aquel momento funcionaba en el Reino de Nápoles un organismo similar al pontificio y con competencias parecidas. Debemos, no obstante, hacer notar la gran similitud que existe entre el Decreto del Rey napolitano y el Edicto del Cardenal Pacca⁴⁵², por lo que tampoco nos extraña la existencia en su día de una comisión similar a la papal.

Así mismo, al día siguiente, el 14 de mayo de 1822 dictó un reglamento que venía a regular por fin las excavaciones de Pompeya y Herculano y cuantas se realizaran⁴⁵³. La normativa dictada por el rey Carlos se había limitado a prohibir la exportación de los restos arqueológicos encontrados y unas pocas normas de modo tangencial⁴⁵⁴. Su hijo en cambio, otorgó por primera vez una regulación más extendida y ampliada en la que se contemplaba el procedimiento para obtener el permiso de excavaciones, una regulación de las mismas, así como el modo de informar a la Administración competente de los restos arqueológicos encontrados, y a su vez, sobre si los mismos debían pasar al Estado, aunque la legislación concediera la propiedad de los mismos a los descubridores⁴⁵⁵.

1.2.3. La normativa en los Ducados del Norte y la Serenísima.

La pluralidad de territorios en la que se encontraba dividida la Italia preunitaria nos ha dejado una abundante legislación emanada de un ordenamiento jurídico muy diverso uno de otro. Sin embargo, las influencias de la potencia territorial, por aquel entonces los Estados Pontificios, se deja sentir en la normativa. Ello lo podemos observar no sólo en lo referido al contenido normado a las materias a las que da cabida, sino también a la coincidencia cronológica y momento histórico en el que se dictó.

⁴⁵⁰ MANCUSO; *Metodología*. P. 21.

⁴⁵¹ MANCUSO; *Metodología*. P. 21.

⁴⁵² LÓPEZ ; *El Patrimonio Cultural*. P. 69.

⁴⁵³ MANCUSO; *Metodología*. P. 21.

⁴⁵⁴ MANCUSO; *Metodología*. P. 21.

⁴⁵⁵ MANCUSO; *Metodología*. P. 21.

Durante finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX, destacaron las diversas disposiciones que los emperadores del Sacro Romano Imperio dictaron para los territorios de la Lombardía y la antigua República Serenísima de Venecia, a fin de frenar la exportación de obras de arte de los referidos territorios⁴⁵⁶.

Con mucha similitud a estas normas y a los diversos edictos pontificios, a los que ya nos hemos referido, se dictó un decreto por el Duque de Parma con fecha de 8 de junio de 1760. El hijo de Felipe V de España y hermano de Carlos VII de Nápoles, siguió el camino comenzado por este último, y adoptó medidas proteccionistas contra la exportación de obras de arte⁴⁵⁷.

Esta misma estela, la siguió para Módena el señor de aquellas tierras, el Duque de Ferrara y Módena. Sin embargo, la separación temporal entre la actuación en el resto de los territorios de Italia y la de los Habsburgo-Este es llamativa, ya que lo hicieron un siglo después que los Borbones de Nápoles y Parma, dictando su Decreto ya en el año 1857. Como decimos el contenido del mismo está dirigido a fines similares, esto es, evitar la exportación incontrolada de obras de arte en su territorio, prohibiéndola o, en su caso, imponiendo un control para aquello que no resultara de interés para los territorios mencionados⁴⁵⁸.

1.3. La nueva regulación en el Reino de España.

Sin querer entrar mucho en ello, dado que no es la sede adecuada, no debemos olvidar el saqueo internacional que protagonizaron los franceses por toda Europa, al que ya aludimos con anterioridad, y que obviamente sacudió los dos territorios que son objeto de nuestro análisis, España y la futura Italia.

⁴⁵⁶ LÓPEZ ; *El Patrimonio Cultural*. P. 69.

⁴⁵⁷ LÓPEZ ; *El Patrimonio Cultural*. P. 69.

⁴⁵⁸ LÓPEZ ; *El Patrimonio Cultural*. P. 69.

A lo largo del siglo XIX la legislación dictada fue numerosa. Fue importante la creación del Museo del Prado por Real Orden del Rey Fernando VII, quedando inaugurado el 19 de noviembre de 1819 que se vió completado con las aportaciones de las Colecciones Reales y las adquisiciones que iba realizando el propio Estado⁴⁵⁹. El grueso de la colección fue pasando al nuevo Museo de Pintura y Escultura hasta 1823.

La colección se vió ampliada de modo sensible, cuando nuevamente se unió una gran parte de las colecciones reales con motivo de la renuncia expresa que hizo la Reina Isabel II de su patrimonio el 18 de febrero de 1865⁴⁶⁰. Fue en aquella fecha en la que se aprobó la delimitación entre el patrimonio personal de la Reina y el patrimonio del Estado⁴⁶¹, con lo que numerosos bienes artísticos, pasaron a los fondos del Museo del Prado.

Con la futura creación del Ministerio de Cultura en España, el Museo del Prado pasaría a formar parte del organigrama de la Administración Pública del Estado.

La actuación del Museo del Prado se unía a la que realizaban la Real Academia de las Bellas Artes de San Fernando y la Real Academia de la Historia. Todos estos entes, y sobre todo la Comisión de Antigüedades dependiente de la última de las academias, vieron disminuida sensiblemente su actividad con motivo de la Guerra de la Independencia, que incidió nefastamente sobre el patrimonio cultural dadas las pérdidas a causa de la guerra y al saqueo que protagonizaron las tropas francesas.

No fue este el único acontecimiento que hizo empobrecerse el Patrimonio Histórico Español. La aprobación de los Decretos de Desamortización aprobados en 1835 a propuesta del ministro liberal Juan de Dios Álvarez de Mendizabal supuso un punto de partida que terminaría con una gran pérdida patrimonial⁴⁶². Apunta Almagro-

⁴⁵⁹ ALMAGRO-GORBEA. *La protección*. P. 24.

⁴⁶⁰ ALMAGRO-GORBEA. *La protección*. P. 24.

⁴⁶¹ Javier GARCÍA FERNÁNDEZ; "Presupuestos Jurídico-Constitucionales de la Legislación sobre Patrimonio Histórico." En: GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier; *Estudios sobre el Derecho del Patrimonio Histórico*. Fundación Registral-Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España. 2008. Madrid. P. 107.

⁴⁶² Los decretos de desamortización no tuvieron el efecto sobre la Hacienda Pública que cabía esperar. Un buen estudio crítico lo podemos ver en: Francisco TOMÁS Y VALIENTE; *Obras Completas*. V. 5.(Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid. 2009.) [=TOMÁS Y VALIENTE; *Obras Completas*.]. P. 3875 y ss.

Gorbea que con fecha de 19 de febrero de 1836, se dictó la Real Orden sobre bienes desamortizados en venta, donde se prohibió la venta de monumentos antiguos en las subastas públicas⁴⁶³. Sin embargo, el final de las desamortizaciones, como es de general conocimiento, no fueron lo satisfactorias que se esperaban en lo económico, y del mismo modo, tampoco se consiguió cumplir con el fin último de la Real Orden de febrero de 1836 ya referida.

La normativa no quedó en esta experiencia, pues en 1837 se dictaron dos reales órdenes importantes. La primera en fecha de 23 de abril⁴⁶⁴ reiteraba la normativa dada por Carlos III en la que prohibía la exportación de pintura o documentos archivísticos o de libros históricos de España sin el correspondiente permiso.

La segunda de ellas, mucho más interesante para nuestro estudio, fue la Real Orden de 27 de mayo 1837⁴⁶⁵ por la que se mandó nombrar comisiones científicas. Dichas comisiones tendrán presencia en cada una de las provincias españolas y estarán compuestas por 5 miembros. Los componentes debían tener conocimientos en arte, literatura y ciencias notables. Del mismo modo, se les encomendaba a los componentes de dichas comisiones inspeccionar por su radio de acción los edificios históricos a fin de inventariarlos. Del mismo modo, se les encomendó la redacción del elenco de piezas que debían reunirse a fin de crear los museos provinciales, así como los documentos de los archivos conservados en los edificios desamortizados y que pasarían a las bibliotecas o archivos provinciales, o en su defecto al Archivo Nacional⁴⁶⁶.

Sin embargo, estas comisiones estaban compuestas por personal voluntario, entendidos y eruditos en las diversas materias, que colaborarían con el Estado en las materias que le eran atribuidas. Dadas estas circunstancias, podía entenderse que no formaban parte de la Administración y por tanto, nos encontrábamos antes consejos consultivos externos.

⁴⁶³ ALMAGRO-GORBEA. *La protección*. P. 24.

⁴⁶⁴ ALMAGRO-GORBEA. *La protección*. P. 24.

⁴⁶⁵ ALMAGRO-GORBEA. *La protección*. P. 24.

⁴⁶⁶ ALMAGRO-GORBEA. *La protección*. P. 24.

1.3.1. La articulación de una Administración periférica: las Comisiones provinciales de Monumentos Históricos y Artísticos.

Pese a ello, la creación de estas comisiones dio qué pensar al Estado, que decidió institucionalizarlas para su propio organigrama. Siete años después, el Gobierno que presidía el General Ramón María Narváez, de la mano del Ministro de Fomento dictó la Real Orden de 13 de junio de 1844 por la que se creaban ahora las Comisiones de Monumentos Históricos y Artísticos, siguiendo la estela dejada tras la experiencia de las comisiones creadas de 1837. Al igual que en la primera de las experiencias, se mandó crear una comisión por provincia, con sede en la capital de esta. A su vez, se ordenó crear una comisión central que coordinaría las anteriores y que tendría sede en la capital del Estado. Dichas comisiones tenían como función la de apoyar la creación de los museos provinciales que en adelante se crearan, así como participaría informando en las declaraciones de los Monumentos Nacionales que se hallasen radicados en la provincia donde tuvieran sede⁴⁶⁷.

El devenir de las Comisiones Provinciales no quedaría ahí, pues en el año 1857 con motivo de la aprobación de la Ley de Instrucción Pública, se derogó la Comisión central que debería coordinar a todas las comisiones periféricas⁴⁶⁸, y dispuso que estas quedarían bajo la dirección coordinación de la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando⁴⁶⁹, situación que en consecuencia, también recogió el Reglamento de desarrollo de la Ley, dictado 10 años después⁴⁷⁰.

El profesor Almagro-Gorbea dice que la Ley de Instrucción puso a las Comisiones Provinciales de Monumentos de nuevo bajo la dependencia de las Academias; pero debemos apuntar que las Comisiones nunca estuvieron bajo la

⁴⁶⁷ ALMAGRO-GORBEA. *La protección*. P. 24.

⁴⁶⁸ José REMESAL RODRÍGUEZ; Antonio AGUILERA; Lluís PONS; *Comisión de Antigüedades de la Real Academia de la Historia. Catálogo e Índices*. (Real Academia de la Historia. 2000. Madrid.) [= REMESAL; *Comisión de Antigüedades*.] P. 26.

⁴⁶⁹ REMESAL; *Comisión de Antigüedades*. P. 26. El profesor Almagro-Gorbea atribuye erróneamente la competencia a la Real Academia de la Historia. ver: ALMAGRO-GORBEA. *La protección*. P. 24.

⁴⁷⁰ ALMAGRO-GORBEA. *La protección*. P. 25. El profesor Almagro-Gorbea dice que "*La Ley de Instrucción Pública de 1857 puso a las Comisiones Provinciales de Monumentos de nuevo bajo la dependencia de las Academias...*", pero debemos apuntar que las Comisiones nunca estuvieron bajo la dirección de las Academias y del mismo modo, la Ley de Instrucción arroga la potestad jerárquica y coordinadora sobre las comisiones a la Academia de Bellas Artes de San Fernando y no a ambas.

dirección directa de las Academias, y del mismo modo, la Ley de Instrucción arroga la potestad jerárquica y coordinadora sobre las comisiones a la Academia de Bellas Artes de San Fernando y no a ambas como ya hemos dicho. No obstante, el Reglamento de creación de las Comisiones Provinciales de Monumentos en su artículo 22 confirma lo que venimos diciendo, por cuanto la literalidad de la norma dice

"Serán asimismo otros tantos deberes de las Comisiones provinciales respecto de la Real Academia de San Fernando, en la cual han recaído por la Ley todas las facultades de la Comisión central de Monumentos..."

El reglamento confirma así la Ley de Instrucción Pública al recordar que la Real Academia de las Bellas Artes ha sido la heredera de la Comisión central que se creara para coordinar las provinciales. Este reglamento avoca a la Academia todas las competencias que tuviera el antiguo órgano central, hecho que se verá confirmado a lo largo del reglamento como veremos a continuación.

Es curioso cuanto menos, que la Ley de Instrucción rompiese con la tradicional hegemonía que desde su creación tenía la Real Academia de la Historia en la inspección y vigilancia de los otrora llamados *monumentos históricos*. Sin embargo, no debemos olvidar que la Ley otorgó a la Academia de Bellas Artes la competencia sobre los monumentos artísticos, por otro lado, la gran mayoría de los que se encontraban inventariados hasta aquel momento. La inclusión de esta especificación en la categorización de los monumentos, cambió la nomenclatura y la organización dada por el rey Carlos IV, al crearse la diferencia entre los tradicionales *monumentos históricos* y la nueva categoría de *monumentos artísticos*.

Habida cuenta la adjudicación del control e inspección de los últimos a la Real Academia de Bellas Artes, el resto de monumentos que no pudieran ser encuadrados entre los artísticos, se verían contenidos en la categoría de históricos, casi de modo

residual y por tanto su salvaguarda dependería de la Real Academia de la Historia, con lo que convenimos en la intuición del profesor Remesal⁴⁷¹.

Un argumento más en apoyo a nuestra tesis, es que con motivo de la reforma de los "*Estatutos de la Real Academia de las tres nobles artes de San Fernando*", el Real Decreto de 20 de abril de 1864 que aprobaba la reforma, en carga y confirma a esta institución como la encargada de la salvaguarda de los monumentos artísticos⁴⁷².

El profesor Almagro-Gorbea atribuye a esta nueva redistribución administrativa, el crecimiento de la actividad de la Comisión de Antigüedades de la Academia⁴⁷³; pero debemos tener en cuenta primeramente, que la Comisión se vió paralizada con motivo de la Guerra de la Independencia, continuando su letargo durante gran parte del reinado de Fernando VII. En segundo lugar, la nueva distribución competencial entre la Academia de la Historia y la de Bellas Artes sobre los mismos objetos tradicionales, nos da argumentos para entender que la apreciación del Profesor Almagro no es exacta o adecuada. Sí podemos decir, que el ascenso de la actividad de la Comisión no se vería beneficiada precisamente por la nueva redistribución, que en todo caso la minoraría. La creciente actividad se vería afirmada por el mero hecho de un mayor interés en el conocimiento y salvaguarda de los monumentos de España, esto es, creció la actividad porque se partía de un punto muerto con la Guerra de la Independencia, y porque existía una mayor sensibilidad política y social, con lo que no fue la redistribución competencial la razón principal, y ni siquiera secundaria.

A esto esto debemos añadir, que si bien el reinado de Fernando VI fue en el que mayor actividad de descubrimiento y protección de las antigüedades en el siglo XVIII, en el siglo XIX fue el de Isabel II, coincidiendo claramente con los periodos en los que el General Ramón María Narváez se encontraba en el Gobierno. Todas las iniciativas puestas en marcha hacia la salvaguarda del patrimonio se hicieron bajos sus diversos gobiernos, y desde luego, el fortalecimiento de aquella incipiente Administración inexistente medio siglo atrás, y que ahora tenía confianza suficiente de poder llegar a gran parte del territorio español sin tener que contar con el auxilio de la Iglesia Católica.

⁴⁷¹ REMESAL; *Comisión de Antigüedades*. P. 26.

⁴⁷² REMESAL; *Comisión de Antigüedades*. P. 26.

⁴⁷³ ALMAGRO-GORBEA. *La protección*. P. 25.

Sí observamos un quiebro con respecto a la normativa anterior, habida cuenta que el nuevo reglamento que fue aprobado por el Gobierno presidido por el general Ramón María Narváez, con la Real Orden de 24 de noviembre de 1865, disponía que todos los hallazgos arqueológicos que se hicieran en España se depositasen ante la Real Academia de la Historia⁴⁷⁴, lo cual, deroga tácitamente la obligación de la Administración de Justicia de constituirse en depositaria de los bienes arqueológicos encontrados, y a su vez, parece derogar la adquisición automática de la propiedad de los descubridores, o por lo menos le otorga una propiedad limitada y mediata. Como sabemos, esto culminará en la actual Ley del Patrimonio Histórico Español, que atribuye la propiedad de los restos arqueológicos al Estado. Este reglamento sería modificado posteriormente por la Real Orden de 30 de diciembre de 1881.

Dadas las cosas, el Reglamento de 1865 había acogido la modificación operada por la Ley de Instrucción, incluyendo en su artículo 1 el mayor de los poderes que le otorgaba a las Academias, cual era la potestad para "*reorganizar estas comisiones siempre que lo estimen*". Sin perjuicio de ello, otorga a su vez, la directa representación de las Reales Academias implicadas en las comisiones de cada provincia, según el artículo 4 de la norma. Pero no sólo aquí, sino que de conformidad a determinadas competencias de estudios y realización de informes e investigaciones que tenían atribuidas, el artículo 29 dispone que serían "*estos trabajos sometidos a la aprobación de las Reales Academias*", con lo que claramente se observa la dependencia jerárquica de estos órganos de las academias de la capital. Un nuevo argumento, es que en el último apartado del artículo 31 del reglamento de 1865, se dispuso que las Academias podrían enviar Inspectores generales, en los casos en que lo estimasen conveniente. Con ello, lo que está haciendo el reglamento es reconocer una vez más, la superioridad jerárquica de las Academias con respecto a las comisiones y reconocerles la capacidad de avocar para sí determinadas competencias que tienen atribuidas las comisiones, pudiendo enviar Inspectores Generales.

Esta superioridad quedará confirmada una vez más con la previsión del artículo 25 del reglamento, por el cual se prohibió que ninguna comisión provincial realizase

⁴⁷⁴ ALMAGRO-GORBEA. *La protección*. P. 25.

excavaciones si no mediase el permiso de la Real Academia de la Historia, salvo los casos especiales de urgente necesidad que figuran en el artículo 20. Finalmente, el anteriormente aludido artículo 22 confirma la adjudicación de las competencias de coordinación que tenía atribuidas la comisión general de monumentos a la Real Academia de San Fernando, que por su virtud pasaba a ser el órgano superior jerárquico.

Dispone que en cada provincia española se reuniría una comisión de Monumentos históricos y artísticos, con lo que se confirma la categorización de los bienes existentes en monumentos históricos y monumentos artísticos como ya apuntábamos.

Así mismo, cada comisión tendrá sede en la capital de la provincia, y aunque no lo dice expresamente el reglamento, se desentraña de las exigencias en gran parte del articulado de tener presencia expresa en la capital provincial de determinados componentes para poder ser miembros natos o vicepresidentes de la comisión objeto de nuestro análisis.

Cada comisión estaría compuesta miembros de cada una de las reales academias. En concreto 5 miembros de cada una de ellas, que serían elegidos y delegados directamente por las respectivas academias según el artículo 1. Los académicos serían elegidos entre los correspondientes en el territorio, tal y como apunta el artículo 2. A su vez, y por virtud del artículo 7, se asimilaría a los académicos correspondientes, aquellos que lo fueran de mérito. Sin embargo, en el caso de que un académico numerario de cualquiera de las dos académicas tuviese su domicilio situado en la capital de la provincia, no sólo será miembro de la comisión por derecho propios, sino que por virtud del artículo 8 pasaría directamente a ser el vicepresidente de la misma. En caso contrario, la vicepresidencia la ostentaría el más antiguo de los académicos tal y como exige el artículo 6 del Reglamento.

También, con respecto a la composición, apunta el Reglamento en su artículo 2º que serían miembros natos los Inspectores de Antigüedades, los arquitectos provinciales, el jefe de la sección de Fomento, el jefe de la Biblioteca y Archivo histórico, provinciales, siempre que estos se hallasen establecidos en la capital de la

provincia. Este artículo es muy revelador por cuanto nos da a entender, por un lado, que muchas provincias, tras la desamortización ya habían conseguido hacer su biblioteca y su archivo en sus respectivas capitales de provincia, y por otro lado, nos da a conocer, que en algunas provincias se había creado el cargo de inspector de antigüedades, cargo que a nivel nacional había creado el Rey Carlos III⁴⁷⁵. El cargo de presidente de la comisión lo ostentaría el Gobernador de la provincia de conformidad al artículo 5º y la de secretario al académico más joven por virtud del artículo 9. En su totalidad, la comisión tenía 16 miembros, de los cuales 6 los realmente natos eran por razones de cargo, y en el caso de académicos numerarios, podía entenderse que era un cargo casi vitalicio, salvo que concurrieran en la misma provincia 6 académicos numerarios de una de las academias, cosa harta imposible.

En cuanto al modo de proceder, las comisiones tendrían que tener reuniones semanales -artículo 10- con convocatoria previa -artículo 12.2- y para que fueran válidas deberían tener un *quorum* mínimo de 5 miembros según exigencia del artículo 11. Las convocatorias podrán ser en sesión ordinaria o extraordinaria tal y como preve el artículo 10. Por acción del artículo 14, se permitía a los académicos que no tuvieran domicilio en la capital de la provincia acudir a las comisiones, aunque no fuesen miembros de ellas; incluso se les llega a otorgar derecho de voz y derecho de voto.

Como decíamos al principio, es la primera vez que se articulaba en la Administración periférica un negociado, o en este caso una comisión, para la conservación del patrimonio históricos. Y además, era la primera vez, que a una comisión de este tipo se la hacía parte de la Administración Pública. Aunque no lo dice expresamente el reglamento, lo podemos inferir de varios apartados de su articulado, como por ejemplo, el hecho de que la presidencia de la comisión la ostente el Gobernador civil, o que formen parte de ella técnicos de la Administración periférica de cada provincia. Pero a su vez, el artículo 16 nos da la pista que de la comisión tiene la consideración de cuerpo de la Administración, pudiendo acudir a los actos solemnes "*entre las demás Corporaciones provinciales*".

⁴⁷⁵ ALMAGRO-GORBEA. *La protección*. P. 22.

No obstante, no son estos los únicos indicios que tenemos, pues el artículo 28⁴⁷⁶ nos dice claramente que la comisión tenía atribuidas funciones administrativas, lo que le hacía parte de la Administración del Estado. Pero no sólo ello, sino que añade el citado artículo que estas comisiones provinciales tenían la "*consideración de corporaciones verdaderamente artístico-científicas*". Con todo ello, lo que nos revelaba el reglamento es que no sólo formaban parte activa de la Administración con unas competencias definidas y claras, sino que además tenían la consideración de órganos técnicos de la misma y especializados en la materia. Esto mismo lo confirma el artículo 18 del reglamento cuya literalidad dice

*"Las Comisiones de Monumentos históricos y artísticos, atendidos los fines que deben realizar, según las Leyes, son cuerpos consultivos de los gobernadores de las respectivas provincias en todo lo concerniente á su instituto*⁴⁷⁷."

Este artículo nos confirma que efectivamente, la comisión se constituye en un cuerpo de la Administración General del Estado. Además, es un órgano consultivo del Gobernador civil de la provincia, para los fines de la protección del patrimonio histórico-artístico al que puede acudir para cualquier menester de dicha materia. Con ello nuevamente confirma nuestra opinión sobre que la comisión se tratase de un cuerpo técnico de la Administración.

Esta capacidad administrativa, además se observa en otros aspectos. El primero es la capacidad de inspección que tienen los miembros de la comisión, como así se refleja en el artículo 31, que además podrán y deberán visitar todos los pueblos de la provincia donde existieran monumentos.

⁴⁷⁶ La dicción literal del artículo 28 es: "*Correspondiendo á las Comisiones provinciales de Monumentos, además de sus funciones administrativas, la consideración de corporaciones verdaderamente artístico-científicas, y estando sus individuos obligados por reglamento á contribuir á los trabajos de las Reales Academias, de que son correspondientes, consagrarán sus habituales tareas...*"

⁴⁷⁷ El subrayado ha sido introducido por el autor.

Finalmente, la Real Academia de Bellas Artes dictó la Instrucción para coordinar las Comisiones Provinciales a fin de crear los museos de Bellas Artes, las bibliotecas y los museos arqueológicos en cada una de las capitales de provincias. Para coordinar la actividad de estas comisiones, se decidió crear una Comisión Mixta de la real Academia de Bellas Artes y de la Historia⁴⁷⁸ a fin de que las políticas que llevaban a cabo ambas instituciones no se vieran entorpecida la una por la otra, y a su vez desarrollarlas del modo más satisfactorio posible.

No acaban aquí los indicios que tenemos, sino que el artículo 42 impone a los Gobernadores de las provincias y a las Alcaldes de los municipios, que prestasen colaboración a las comisiones del tipo que fuere, para que las competencias que tienen atribuidas llegasen al mejor de los fines. De hecho, el propio reglamento dispuso una serie de obligaciones en su artículo 43, entre las que se encontraban la obligación de vigilancia de los edificios antiguos, ya clasificados como monumentos, para su mejor conservación -apartado 4º- o la de recoger fragmentos de lápidas, estatuas o columnas, así como cualquier otro objeto de antigüedad que se descubriesen fortuitamente en el territorio del término municipal.

Nos resulta importante destacar que entre las obligaciones que tenían adjudicados los alcaldes, encontramos incluida por primera vez en un texto normativo, la de controlar el contrabando y la exportación ilegal, tal y como observamos en el apartado 5º del artículo 43. La dicción concreta de este apartado dice que los alcaldes deberán:

"5.º Retener los lienzos, tablas, estatuas, códices y demás objetos históricos ó artísticos de sospechosa procedencia, que se hallaren en su jurisdicción, dando inmediatamente cuenta á la Comisión respectiva, para que esta proceda á lo que hubiere lugar, conforme á lo preceptuado en el párrafo sexto del art. 21."

⁴⁷⁸ REMESAL; *Comisión de Antigüedades*. P. 26.

Resulta de vital importancia, por cuanto por vez primera se incluye en la normativa vigente una efectiva vigilancia sobre bienes históricos, que pudieran ser objeto de contrabando. Con ello, lo que está haciendo el reglamento es posibilitar a los alcaldes secuestrar dichos bienes, y dar aviso a la comisión para que investigue la procedencia y si fueran de procedencia lícita, actuar de conformidad al artículo 21 del reglamento. Este último artículo permite a la Comisión adquirir tanto estos bienes -por remisión del artículo 43- como cualquier otro, si fuesen sobresalientes y de importancia para la historia de la provincia. Estos bienes pasarían a formar parte de las colecciones de los museos provinciales, o en su caso de los archivos.

La labor de la Real Academia de las Bellas Artes y de la Historia, así como el cambio de normativa por el que se modificó la institución depositaria de los bienes arqueológicos encontrados, fueron los elementos que favorecieron la creación del Museo Arqueológico Nacional⁴⁷⁹, recuperando la idea de Museo Español de Antigüedades que tuviera en su día el rey Fernando VII en el momento de crear el otro gran Museo de la capital del Estado, el Museo del Prado.

Por esos años, a propuesta de la Comisión de Antigüedades de la Real Academia, acordó el Ministerio de Fomento la creación de la Escuela Superior Diplomática en el año 1856 y la del Cuerpo Facultativo de Archiveros, Bibliotecarios y Anticuarios en 1858⁴⁸⁰. A los componentes de este cuerpo se les otorgó la categoría de funcionarios⁴⁸¹.

Esta fue una medida de gran importancia, ya que era la primera vez en la historia de la Administración del Estado español que se creaba un cuerpo de funcionarios dedicados a materias de tutela del patrimonio histórico, ya que hasta entonces, las reales academias eran ayudadas en su labor por personas que colaboraban de modo desinteresado⁴⁸².

Finalmente, en el año 1881 por Real Orden de 30 de diciembre, el Gobierno del Gobierno, Práxedes Mateo Sagasta, modificó el reglamento de 1865 aprobado a

⁴⁷⁹ GARCÍA FERNÁNDEZ; *Museo Arqueológico Nacional*. P.280.

⁴⁸⁰ ALMAGRO-GORBEA. *La protección*. P. 25.

⁴⁸¹ ALMAGRO-GORBEA. *La protección*. P. 26.

⁴⁸² ALMAGRO-GORBEA. *La protección*. P. 26.

propuesta del ministro de fomento del gobierno del general Narváez. La incidencia de la reforma de 1881 fue mínima, por lo que poco cambió el organigrama inicialmente trazado en el texto original. Con esta última reforma se cerró la producción normativa en el siglo XIX, por cuanto respecta a la materia de la protección del patrimonio cultural.

1.3.2. La creación del estatuto jurídico de los "Monumentos Nacionales".

Buscando poder defender y tutelar los monumentos históricos, el Gobierno decidió crear un instituto jurídico con el que otorgar un estatuto para regir los Monumentos y dar un régimen jurídico al que atenerse, y con el que regir la conservación de cada singular componente del patrimonio histórico. A tal fin, creó los Monumentos Históricos Nacionales por medio de la Real Orden de 13 de junio de 1844 por el que se crean las comisiones de Monumentos Históricos y Artísticos provinciales.

En el reglamento de 1865 dictado por el gobierno de Narváez, se incluyó la obligación de los ayuntamientos de vigilar el estado de conservación de los edificios que hubieran sido declarados como monumentos históricos o artísticos que se contiene en su artículo 43.4º. Esta obligación la compartían con las Comisiones Provinciales con respecto a los Monumentos de titularidad del Estado, ya que las primeras tenían una partida presupuestaria solamente para realizar esta labor.

Sin embargo, la labor más importante que tenía la citada comisión como órgano consultivo, era de informar la declaración de los nuevos monumentos, cuyos expedientes se incoasen. La evacuación de los informes se contenía en el artículo 19 del reglamento de 1865 por duplicado, pues en su apartado 1º se contiene la obligación que tenían las comisiones de informar al Gobernador civil de la provincia sobre *"el mérito e importancia de los monumentos artísticos que deban conservarse o restaurarse en la provincia a su cargo"*. Aunque más relacionada con la declaración es la obligación incluida en el apartado 4º que dispone que debieran participar al órgano competente para la resolución de declaración de Monumentos Nacionales Histórico-Artísticos, de los

datos y noticias necesarias para que los expedientes que se instruyeran llegasen a buen fin.

Ya en la época de la Restauración, se dio un nuevo paso por la Academia de Bellas Artes hacia la tutela patrimonial. En concreto en el año 1873 se creó un elenco de monumentos declarados de Monumentos Nacionales, que fue cada año publicado en el Anuario de la Real Academia⁴⁸³. Con el tiempo este listado daría a lugar al Inventario del Registro General Bienes de Interés Cultural dependiente del Ministerio de Cultura.

2. El siglo XX: Los precedentes legislativos de la actual normativa.

2.1. La normativa en la Italia Unida.

Tras las guerras de unidad y la unificación italiana que conllevaron los importantes cambios políticos que se sucedieron en la península italiana, se vio en materia de Patrimonio Histórico y Cultural, la necesidad de refundir y dictar una legislación unitaria, habida cuenta que en aquel momento histórico existía numerosa normativa, de procedencia y contenido muy distinto, y a veces contradictorio.

El nuevo régimen monárquico de los Saboya, imperante en Italia continuó durante un tiempo manteniendo en vigor el Edicto del Cardenal Pacca. Pero pronto se vio la necesidad de dictar una normativa nueva, hecho cuyos primeros intentos ya se vieron en la década de 1870, recién acabada la Guerra de Unificación Italiana.

Obviamente, esto se vio en la conformación de una nueva organización administrativa. De hecho con fecha de 28 de marzo de 1875, el ministro de Instrucción Pública, Ruggero Bonghi, dictó un decreto por el que se creaban en la nueva Italia los Inspectores honorarios⁴⁸⁴. Esta no fue una medida aislada, ya que vino acompañada de

⁴⁸³ ALMAGRO-GORBEA. *La protección*. P. 25.

⁴⁸⁴ VOLPE; *Diritto dei beni*. P. 73.

la institución de la "*Direzione Generale degli Scavi e dei Musei*" en el seno del Ministerio, órgano directivo que fue modificada su denominación y el objeto del mismo, al atribuírsele otras funciones como el control sobre todas las antigüedades y todo el patrimonio histórico. En consecuencia se le dió en 1881 una nueva titulación al centro directivo, pasando a denominarse "*Direzione Generale delle Antichità e Belle Arti*."⁴⁸⁵

El camino abierto en la nueva Administración que se trazaba con el Decreto del Ministro Bonghi, dio como fruto la creación de dos oficinas técnicas con sede en Roma y en Nápoles, ejemplo de la desconcentración administrativa que caracterizará el futuro de la organización administrativa encargada de la tutela del patrimonio histórico. Esta desconcentración prosiguió al instituirse en 1889 doce comisariados para el control de las antigüedades y las Bellas Artes, siguiendo el precedente del Papa Paulo III para Roma, a propuesta del director general Fiorelli⁴⁸⁶. Sin embargo, a los once comisariados instituidos fuera de Roma se les cambió la configuración y régimen jurídico en 1891, pasando a ser once oficinas regionales para la conservación de los Monumentos⁴⁸⁷.

Pero no fue este el último paso en el siglo XIX, pues tres años después, se dictó el decreto real por el que se creó la "*Giunta superiore di belle arti*", que contemplaba que la misma estuviese compuesta por 12 miembros. Poco tiempo después se creó por acción del Real Decreto número 431 de 1904 la "*Comissione centrale per i monumenti e le opere di antichità e d'arte*", que se componía de 18 miembros divididos en dos secciones diversas. Sin embargo, estos dos órganos fueron fusionados en el "*Consiglio superiore di antichità e belle arti*"⁴⁸⁸ como secciones del mismo.

⁴⁸⁵ VOLPE; *Diritto dei beni*. P. 73. Entre las competencias que se le atribuyeron, también se incluyó el control y coordinación de las Academias de Bellas Artes y la enseñanza de las artes. El primer director general fue el arqueólogo Giuseppe Fiorelli.

⁴⁸⁶ VOLPE; *Diritto dei beni*. P. 73.

⁴⁸⁷ Pasaron a ser "*uffici regionali per la conservazione dei monumenti*."

⁴⁸⁸ VOLPE; *Diritto dei beni*. P. 74.

2.1.1. Las Leyes número 185 de 1902 y número 431 de 1904.

Sin embargo, las medidas Legislativas se hicieron esperar. Como indicábamos anteriormente los primeros intentos de aprobar una normativa que refundiese y otorgase una regulación nueva y unitaria para toda la península itálica, se dieron ya en la década de 1870.

Pese a ello, se tuvo que esperar más de treinta años, y fue en el año 1902 cuando se publicó la Ley número 185, de 12 de junio⁴⁸⁹. Esta Ley fue aprobada por el Senado italiano a propuesta del Ministro Nasi el 11 de marzo, y posteriormente por la "*Camera dei Deputati*" con fecha de 21 de mayo⁴⁹⁰. Esta ley fue revolucionaria por cuanto se imponía al Estado la obligación de adquirir bienes culturales en venta o permitir que fueran vendidos a privados o incluso exportados.

Esta norma dio como resultado que se dictase un reglamento de desarrollo que fue aprobado por medio del Real Decreto número 431 de 17 de julio de 1904. Este instrumento dejaba claro en su Título I, la necesidad de una reorganización de la estructura administrativa, cambiando de denominación las oficinas instituidas en la anterior normativa por el de *soprintendenze*⁴⁹¹. En el seno de estos nuevos órganos nacidos de la mano del instrumento normativo de 1904, se crearían varios tipos dependiendo de las materias que le fueren atribuidas. Así pues, la propia norma, creó las *soprintendenze* para los monumentos⁴⁹², para los museos y las excavaciones de restos arqueológicos⁴⁹³, y por último para los museos, galerías y objetos de arte medieval y moderno⁴⁹⁴.

Fue notable la creación de la *Comissione centrale per i monumenti e le opere di antichità e d'arte*, de la que ya hablamos en el apartado anterior. Esta comisión fue creada por el mismo Real Decreto 431 de 1904, con el fin de coordinar los trabajos técnicos de las *soprintendenze*. En este sentido, se creó la comisión otorgándole

⁴⁸⁹ VOLPE; *Diritto dei beni*. P. 77 y 78.

⁴⁹⁰ VOLPE; *Diritto dei beni*. P. 73.

⁴⁹¹ VOLPE; *Diritto dei beni*. P. 74.

⁴⁹² VOLPE; *Diritto dei beni*. P. 74.

⁴⁹³ VOLPE; *Diritto dei beni*. P. 74.

⁴⁹⁴ VOLPE; *Diritto dei beni*. P. 74.

competencias de control sobre los monumentos y obras de arte arquitectónicas y sobre los restos arqueológicos y artísticos⁴⁹⁵. A su vez, se le atribuyen a este nuevo órgano técnico funciones de instrucción y de promoción artística, así como un control sobre las obras de arte contemporánea y su promoción⁴⁹⁶.

Esta comisión se componía de dieciocho miembros expertos en Bellas Artes, que para su funcionamiento se dividían en dos secciones de nueve personas⁴⁹⁷.

2.1.2. La Ley Rava de 1907 y la Ley Rosadi número 364 de 1909.

Para estimular la actuación de estos nuevos órganos creados, se dictó en 1907 una Ley impulsada por el Ministro de Instrucción Pública Luigi Rava⁴⁹⁸. Así con fecha de 27 de junio se aprobó la "*Legge per gli Uffici e il Personale delle Antichità e Belle Arti*". El proyecto de esta norma fue redactado por la comisión nombrada *ex profeso* por el Ministro⁴⁹⁹. Con esta regulación se buscaba poner orden a las estructuras organizativas administrativas que se encargaban del control de los bienes culturales. En este sentido, se buscaba racionalizar las administraciones que hasta ahora se habían ido creando por capricho y arbitrariamente⁵⁰⁰.

Entre los cambios que protagoniza la Ley encontramos la ampliación del radio de acción de los inspectores honorarios, aunque por otro lado, se reducía su cargo a tres años⁵⁰¹. A su vez, se refundían todas las categorías funcionariales en diez tipos pasando a estar clasificados en *Soprintendenti*, Directores, Inspectores, Arquitectos,

⁴⁹⁵ VOLPE; *Diritto dei beni*. P. 74.

⁴⁹⁶ VOLPE; *Diritto dei beni*. P. 74.

⁴⁹⁷ VOLPE; *Diritto dei beni*. P. 74.

⁴⁹⁸ VOLPE; *Diritto dei beni*. P. 74.

⁴⁹⁹ La Comisión estuvo compuesta entre otras personas por el Director General delle Antichità e Belle Arti, Corrado Ricci, y por el Diputado Giovanni Rosadi, que ejerció de "*Relatore*". Sobre el particular ver: Eleonora Maria STELLA; *Corrado Ricci fra restauro e conservazione*. (Faenza. 1997. Consiglio Nazionale di Ricerca.) [=STELLA; *Corrado Ricci*.] P. 16.

⁵⁰⁰ Estas palabras las dijo el Diputado Rosadi con relación a la nueva Ley de 1907. VOLPE; *Diritto dei beni*. P. 83.

⁵⁰¹ Anteriormente el cargo de Inspector Honorario era de tipo vitalicio. Ahora, por acción de la Ley Rava, pasaba a tener una duración de tan solo tres años.

Diseñadores, Secretarios y Ecónomos, Amanuenses, "*i soprastanti*"⁵⁰², Restauradores de objetos arqueológicos y los Custodios. Del mismo modo, estas categorías generales podían ser clasificados en personal de museo y personal de monumentos⁵⁰³.

Siguiendo los pasos iniciados en 1902, el Legislador Italiano continuó su producción legislativa hasta que en 1909 dictó la Ley número 364 como colofón a las políticas iniciadas con la década.

El Parlamento italiano aprobó la Ley de 20 de junio de 1909 en la que se regulaba "*le antichità e le Belle Arti*"⁵⁰⁴. Esta norma tenía de modo decidido la intención de disciplinar, las políticas relativas a la materia de bienes culturales y sobre todo, lo relacionado a los vínculos y a la tutela del patrimonio cultural nacional⁵⁰⁵.

Esta norma buscaba contralar las transmisiones de los bienes culturales y evitar que los mismos se pierdan con malas ventas. En este sentido el artículo 5 de la norma disponía que el propietario de un bien cultural debía notificarlo al Ministerio de Instrucción Pública. Esta obligación también se extendió también por el Legislador a los titulares de cualquier derecho de posesión sobre el bien. Sólo dos meses después de la notificación sin respuesta, por virtud del artículo 6 se podría producir la transmisión del derecho. Este término temporal se ampliaría a cuatro meses en el caso de que el Ejecutivo italiano tuviera interés en adquirir la pieza, a fin de buscar los fondos necesarios y producirse la transmisión. Con esto se consolidaba la prelación del Estado a la hora de adquirir cualquier bien, por lo cual podía el Estado ejercitar un derecho de tanteo sobre los bienes.

A su vez, la Ley Rosadi recogía los precedentes administrativos más antiguos, como el Edicto Doria y el del Cardenal Pacca⁵⁰⁶, que recordemos prohibían la exportación. La norma de 1909 reeditaba estas prohibiciones nuevamente y buscaba

⁵⁰² Se trata de un empleo público municipal procedente del medievo, que no tiene equiparación a los cargos españoles. Este cargo estuvo vigente en Italia hasta bien entrado el siglo XX. Un ejemplo de este "*soprastante*" fue el hermano de Gian Lorenzo Bernini, Luigi Bernini, que desempeñó este cargo en la fábrica de san Pedro del Vaticano.

⁵⁰³ STELLA; *Corrado Ricci*. P. 16.

⁵⁰⁴ Roberto BALZANI; *Per le antichità e le belle arti. La legge n. 364 del 20 giugno 1909 e l'Italia giolittiana*. (Il Mulino. 2003. Bologna.) [=BALZANI; *La legge n. 364.*] P. 11 y 12.

⁵⁰⁵ BALZANI; *La legge n. 364*. P. 11.

⁵⁰⁶ VOLPE; *Diritto dei beni*. P. 89.

evitar las exportaciones ilegales. Hasta tal punto, que el artículo 8 de la norma prohibió de modo tajante la salida de los objetos, que tuviesen notoria importancia o interés histórico, arqueológico, o artístico, hasta el punto de que su exportación supusiese una grave pérdida para el país⁵⁰⁷.

Pero no sólo se inspiró en la normativa del siglo precedente, sino que recogió y confirmó las instituciones creadas en la Ley de 1907, como fue el caso del *Consiglio Superiore di Antichità e Belle Arti*. Al final de la norma, a la altura del artículo 38 se recoge como se regulará el Consejo y como se procederá a organizarse, confirmando las tres secciones de las que hablaba la Ley del Ministro Rava, que coincidían con los tres tipos de *soprintendenze*⁵⁰⁸.

No obstante, la novedad en materia organizativa más importante fue que las *soprintendenze*, por *ministerio* de esta normativa del ministro Rosadi, quedaban institucionalizadas como órganos administrativos de desconcentración periférico del Estado italiano por las regiones italianas⁵⁰⁹.

Otra de las novedades que incorporaba la legislación del Ministro Rosadi era su aplicación obligatoria tanto en el exterior como en el interior de los edificios privados, algo que marca una diferencia importante con respecto a la ley de 1902 del Ministro Nasi, en la que se exceptuaba la aplicación de las normas en el interior de los edificios privados⁵¹⁰.

Se incluyó además, que la mitad de los objetos arqueológicos que se encontrasen en las excavaciones pasarán a formar parte del Estado italiano, sancionando la norma la inalienabilidad de los bienes patrimoniales y demaniales de titularidad estatal y que formen parte del Estado italiano.

⁵⁰⁷ El artículo 8 habla de que la salida o exportación de la cosa supusiera un grave daño "*per la storia, l'archeologia o l'arte*".

⁵⁰⁸ Las tres secciones en las que funcionaría el *Consiglio Superiore di Antichità e Belle Arti*, se corresponden con los tres tipos de *soprintendenze* relativas a los Monumentos, a las excavaciones y museos arqueológicos, y a las galerías, museos medievales y objetos de arte.

⁵⁰⁹ VOLPE; *Diritto dei beni*. P. 88.

⁵¹⁰ VOLPE; *Diritto dei beni*. P. 88. Ver nota al pie número 60.

Finalmente, y tal vez fue una de las grandes novedades que serían copiadas por otros estados, fue novedad la institución por parte de la Ley del Ministro Rosadi de la acción pública para la defensa del patrimonio cultural, para que en el caso de que los poderes públicos no hiciesen o cumpliesen con su deber legal de control y de evitar prácticas que perjudicasen al patrimonio, cualquier ciudadano podría requerir a la Administración para que abandonase su posición inerte y su dejación de funciones, y pusiera en marcha la maquinaria administrativa que había permanecido inactiva e hiciera cuanto estuviese en su mano para proteger los bienes culturales⁵¹¹.

2.1.3. La producción normativa de 1939.

Toda esta producción normativa de carácter más general continuó con una proliferación de normas que regulaban diversas parcelas en materia de bienes culturales. Así en 1911 se dictó el Real Decreto número 1163 por el que se aprobaba el reglamento general para los archivos del Estado, que derogaba el anterior contenido en el Real Decreto 9 de septiembre de 1902. Posteriormente, se aprobó la Ley número 688 de 1912 sobre las villas, parques y jardines de interés histórico y en 1922 la Ley 778 de 11 de junio relativa a "*le bellezze paesistiche*"⁵¹².

Esta tendencia no se interrumpió con la llegada del Fascismo a Italia, que en los momentos de pre-guerra se aprobó una serie de normas que daban cuerpo a las diversas áreas materiales relativas al patrimonio cultural. En este sentido, la ley número 1089 de 1 de junio de 1939 regulaba de modo general los objetos de interés artístico e histórico⁵¹³. Poco tiempo después se aprobó la Ley número 1497 del mismo año, que regulaba el paisaje⁵¹⁴ y finalmente la Ley número 2006 de 1939 que se encargaba de

⁵¹¹ VOLPE; *Diritto dei beni*. P. 92.

⁵¹² Sabino CASESE; "I beni culturali da Bottai a Spadolini". (En el colectivo: *L'Amministrazione dello Stato*. Casa Editrice Giuffrè. 1976. Milano.) [= CASESE; *I beni culturali*.] P. 153.

⁵¹³ CASESE; *I beni culturali*. P. 164.

⁵¹⁴ CASESE; *I beni culturali*. P. 164.

normativizar los archivos de modo generalizado, con lo que se daba un paso más con respecto al Real Decreto 1163 de 1911⁵¹⁵.

No obstante, las medidas legislativas no se adoptaron de modo aislado, pues el mismo año, el Gobierno fascista decidió aprobar la creación del "*Istituto Centrale del Restauro*", a fin de centralizar a nivel nacional la competencia de restauración y conservación de los bienes culturales. Con ello se otorgaba categoría oficial a esta labor de tutela que hasta el momento no había gozado de un órgano autónomo y especialmente dedicado al control de los procesos de restauración⁵¹⁶.

Dentro del organigrama administrativo, se decide crear al año siguiente, por el Gobierno italiano "*l'Ufficio per l'Arte Contemporanea*"⁵¹⁷, al que se le atribuía competencias relativas al estudio del Arte Contemporáneo, recibiendo el encargo de promocionar este tipo de arte nuevo. Esta misma oficina podía además, reaizar adquisiciones de piezas contemporáneas para las colecciones propiedad del Estado⁵¹⁸.

Todo este periodo tendría su fin con la aprobación de la Constitución Italiana de 1947, donde se incluyó entre los primeros artículos el relativo a la tutela del patrimonio histórico artístico, principio que se encuentra en el artículo 9 del Texto Fundamental.

2.2. La regulación Española en el siglo XX.

2.2.1. *Un nuevo departamento creado: el Ministerio de Instrucción Pública y Bienes Culturales de España.*

⁵¹⁵ CASESE; *I beni culturali*. P. 164.

⁵¹⁶ Sobre la creación de este ente autónomo, ver: Giulio Carlo ARGAN; *La creazione del'Istituto Centrale del Re-stauro*. Fratelli Palombi Editori. 1989. Roma.

⁵¹⁷ VOLPE; *Diritto dei beni*. P. 95.

⁵¹⁸ VOLPE; *Diritto dei beni*. P. 95.

La tradicional actividad administrativa que durante casi dos siglos se había desempeñado por parte de las Reales Academias había resultado muy fructífera, pero se imponía la individualización y creación de un departamento administrativo que organizara y desempeñara las funciones inherentes a la cultura y la enseñanza. La creación de órganos en el seno de la Pública Administración con atribuciones dirigidas a la protección del patrimonio, gobernados por un departamento general como era el Ministerio de Fomento, derivaba en ocasiones a la falta de una dirección más concreta de las materias desde la Administración del Estado, que afortunadamente, se veía suplida por la labor de las Reales Academias.

A toda esta situación, se impuso la realidad histórica, cual fue la pérdida de las últimas colonias en el mundo, desde que se desplegara la política expansiva de los monarcas españoles, de conquistar nuevo territorios, y sobre todo de Alfonso V el Magnánimo, su hermano y sucesor Juan II y de Fernando el Católico en Aragón⁵¹⁹, y de Isabel I la Católica en Castilla, ya en el siglo XV. Así pues, la pérdida en 1898 de las últimas provincias españolas en ultramar⁵²⁰ como fueron Cuba, Puerto Rico, Filipinas y las islas que las rodean y forman parte de los correspondientes archipiélagos, supuso el derrumbe generalizado de la moral del país, y un cambio considerable en el modo de conocerlo y en su mentalidad.

Ante esta situación, los diversos gobiernos que se reunieron a lo largo de los dos últimos años del siglo XIX y los primeros del siglo XX realizaron cambios notables en las distribuciones competenciales, lo que llevó a la supresión de departamentos y diversos órganos. Estas políticas de redimensionalización acabaron definitivamente con el Consejo de las Indias y llevaron a suprimir el Ministerio de Ultramar al quedar el mismo sin objeto sobre el que coordinar políticas⁵²¹. Del mismo modo, acabó con toda la organización departamental y las Administraciones periféricas localizadas en las

⁵¹⁹ Fernando el Católico era hijo de Juan II de Aragón, y sobrino de Alfonso V rey de Aragón y Nápoles.

⁵²⁰ El modo de denominar las colonias cambia con la Reunión de las Cortes Extraordinarias de Cádiz, pasando a ser llamadas provincias de Ultramar, comenzando a dársele tal tratamiento en el Ordenamiento Jurídico.

⁵²¹ Esta supresión se obró a través de los Presupuestos del Estado para 1900 aprobados en 1899. Al quedar sin objeto que administrar, se decidió acabar con el departamento y con la Administración dependiente del mismo. Ver: Paz CABELLO CARRO; "Inicio de las políticas de Conservación del Patrimonio Histórico en 1900 y creación de la Dirección General de Bellas Artes en 1915". (En: *Revista Patrimonio Cultural y Derecho*. 2013. Madrid.) [=CABELLO; *Inicio*.] P. 36.

distintas plazas coloniales, como el caso de los gobernadores y el personal dependiente del mismo.

El siglo XX comenzó con la adopción de una medida sin precedentes en España que fue la elaboración de un inventario general de los bienes componentes del patrimonio cultural en el Reino, disposición que se adoptó en el año 1900⁵²² y que continuaba las medidas iniciadas de modo parcial en el siglo XVIII y sobre todo, en el siglo XIX.

Pero de gran importancia fue la reorganización de los Departamentos ministeriales que sufrió el siglo XX que supuso la individualización de diversas materias y funciones en varios ministerios. Uno de los más afectados fue precisamente el Ministerio de Fomento⁵²³, del cual surgieron varios departamentos ministeriales. De entre las materias que se individualizaron, en el Presupuesto aprobado en 1899 para 1900, se dio al departamento de Instrucción Pública y Bellas Artes, dependiente de una Dirección General adscrita al Ministerio de Fomento, una independencia debida⁵²⁴, subiendo de nivel organizativo y otorgándose el rango de Ministerio.

A este nuevo departamento Ministerial se le adjudicaron las competencias relativas a la potenciación de la enseñanza en España y a la cultura; entre las que se encontraba la protección del patrimonio histórico. Este Ministerio, por razones económicas, no cambió mucho su estructura orgánica con respecto a la originaria de la Dirección General de Instrucción Pública⁵²⁵.

Durante casi diez años, el departamento estuvo únicamente compuesto por el Ministro, un subsecretario dependiente jerárquicamente de este y el personal funcionario que se dividía en cuatro secciones de conformidad a las competencias y funciones atribuidas. Así pues, las secciones eran en primer lugar, la relativa a la enseñanza de diversos niveles, incluyendo la universitaria y las Bellas Artes, con la formación propia de los artistas y las escuelas dependientes de las academias. En

⁵²² ALMAGRO-GORBEA. *La protección*. P. 27.

⁵²³ Ramón PARADA VÁZQUEZ; *Derecho Administrativo. Organización y empleo público*. (Marcial Pons. 2012. Madrid.) [=PARADA; *Organización*.] P. 91.

⁵²⁴ CABELLO; *Inicio*. P. 36.

⁵²⁵ CABELLO; *Inicio*. P. 36.

segundo punto, la que acogía las competencias relativas a la Música, la enseñanza de esta y el Real Conservatorio de Madrid. Una tercera era la sección que coordinaba las Reales Academias, y por último, la que proveía de adquisiciones y organización de exposiciones, así como el control y coordinación de archivos, bibliotecas o museos⁵²⁶.

Las medidas de actualización de la Administración Pública continuaron en los primeros años del siglo XX, y en 1905 se aprobó por el Gobierno la creación de la Comisaría de Bellas Artes y Monumentos, dependiente del Ministerio de Instrucción Pública⁵²⁷.

En este sentido se siguió la política de desarrollo del nuevo departamento y observamos que dentro de las secciones en las que se dividía el nuevo Ministerio, también se daba cabida a las competencias relacionadas con la protección del Patrimonio Histórico. La referencia en la nueva estructuración a las Bellas Artes, van más dirigidas hacia la instrucción en estas materias, que hacia la protección del patrimonio cultural como durante decenios se ha dado⁵²⁸.

La protección al patrimonio se ve reflejada en la consignación de las atribuciones relativas al acrecentamiento del Patrimonio Cultural, la organización de eventos expositivos y del cuidado y coordinación de instituciones culturales tradicionales como los museos, las bibliotecas o los archivos, a las que todavía la Ley en vigor dedica un apartado específico. No obstante, sí se mantuvo el Consejo de Instrucción Pública⁵²⁹.

El primer Ministro que ocupó la cartera de Instrucción Pública fue Antonio García Alix⁵³⁰. Sin embargo, la verdadera organización del Departamento la dio Álvaro de Figueroa y Torres Mendieta, Conde de Romanones⁵³¹, creando dentro del mismo un

⁵²⁶ CABELLO; *Inicio*. P. 36.

⁵²⁷ María Ángeles QUEROL; *Manual de Gestión del patrimonio cultural*. (Akal Editorial. 2010. Madrid.) [=QUEROL; *Gestión*.] P. 40.

⁵²⁸ CABELLO; *Inicio*. P. 36.

⁵²⁹ El funcionamiento del Consejo se basaba en la división en secciones temáticas. Del mismo modo, su función era la de actuar como órgano consultivo de la Administración Pública, pasando ahora a estar adscrito al Ministerio de Instrucción Pública. En consecuencia, carecía de capacidad decisoria, más allá de la aprobación de los informes emitidos. Ver: CABELLO; *Inicio*. P. 36.

⁵³⁰ Antonio García Alix era diputado en las Cortes Generales por el Partido Conservador.

⁵³¹ El Conde de Romanones era diputado en las Cortes Generales por el Partido Liberal y fue Colegial de Real Colegio de España en Bolonia. Desempeñó el cargo de Ministro de Instrucción Pública hasta el 6 de

órgano dependiente del Ministro que era el Director General de Primera Enseñanza⁵³². Dicho centro directivo se creó en el mes de enero de 1911⁵³³. Esto demuestra la poca importancia que inicialmente se daba a la tutela del patrimonio desde el Gobierno liberal de José de Canalejas, sobre todo, habida cuenta que pese al nombre del Ministerio, el primer órgano dependiente del titular del departamento, y que articularía las funciones administrativas del mismo, no incluyese referencia alguna al patrimonio. En este sentido, para nada se contemplaba la articulación de políticas novedosas, más allá de lo establecido tradicionalmente en el siglo XIX.

Si bien, el desarrollo del Departamento continuó con la constitución de un segundo órgano de conformidad a las competencias que tenía adquiridas, y en enero de 1915 se decide por el Ministro, la creación de la Dirección General de Bellas Artes⁵³⁴. Esta hecho nos hace advertir un cambio en la dirección de las políticas públicas que estaba llevando a cabo el Gobierno. En consecuencia se crea este centro directivo con un fin muy determinado, como es la protección del patrimonio de modo general, y de modo más específico, la protección del expolio interno y de la exportación ilegal de antigüedades y sin sometimiento a control alguno⁵³⁵.

Este órgano dotaba de estructura al interés por proteger el Patrimonio que existía tanto en las Cortes Generales como en el Gobierno. Sin embargo, no se había encontrado todavía el modo de hacerlo. Finalmente, se optó por crear la Dirección General de Bellas Artes. Junto a la otra Dirección General creada tiempo antes⁵³⁶, el Conde de Romanones en su segunda etapa como Ministro de Instrucción Pública en 1910⁵³⁷, decidió dotarlas de crédito presupuestario y organizarlas convenientemente. Sin embargo, en el momento de llevarlo a efecto, el Ministro sucesor Julio Burell, advirtió las dificultades para ello, con lo que se articuló la Dirección General de Primera

marzo de 1902. Posteriormente volvería al Ministerio el 9 de febrero de 1910 para dejarlo el 9 de junio del mismo año.

⁵³² VV.AA.: *Cien años de educación en España: en torno a la creación del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes*. Fundación BBVA y MECyD. 2001. Madrid. P. 183-195.

⁵³³ CABELLO; *Inicio*. P. 36.

⁵³⁴ Decreto de 1 de enero de 1915. *Gaceta de Madrid* 6-1-1915.

⁵³⁵ CABELLO; *Inicio*. P. 37.

⁵³⁶ Nos referimos a la Dirección General de Primera Enseñanza.

⁵³⁷ CABELLO; *Inicio*. P. 37.

Enseñanza y se postergó la organización de la Dirección General de Bellas Artes en los presupuestos de 1911⁵³⁸.

No fue esta la única medida que se adoptó en el primer tercio del siglo XX. Las cortes adoptaron por primera vez en más de cien años, la Ley de excavaciones arqueológicas, que fue aprobada el 7 de julio de 1911 a propuesta del Gobierno de José de Canalejas⁵³⁹. Esta Ley era la primera que introducía novedades en el modo de realizar las excavaciones y de conservar los restos hallados, sustituyendo la Real Cédula de 1803 del Rey Carlos IV, que derogaría 108 años después. Seguidamente, el año sucesivo dictó el Gobierno el reglamento de desarrollo⁵⁴⁰. Esta Ley tuvo como consecuencia la creación de la Junta Superior de Excavaciones y Antigüedades, creada en 1914⁵⁴¹. Esta medida se vio complementada con la aprobación al año siguiente de la nueva Ley de Monumentos el 4 de marzo de 1915⁵⁴².

El siglo XX será una época en la que la defensa y tutela del patrimonio irá en ascenso, aunque con grandes momentos de pérdida patrimonial, como fueron las dos Guerras Mundiales en Italia o la Guerra Civil en España. Precisamente, fueron estos acontecimientos históricos los que hicieron ver a los legisladores la necesidad de constitucionalizar la defensa del patrimonio en sus textos fundamentales, con el fin de proveer su defensa y tutela. La primera que lo hizo así fue la famosa Constitución de Weimar que tantos avances consolidó para su época, y en tema de defensa del patrimonio también fue pionera⁵⁴³.

La producción normativa no quedó limitada a estas experiencias iniciales del siglo XIX. Durante la dictadura del General Primo de Rivera, se aprobó el Decreto Ley

⁵³⁸ CABELLO; *Inicio*. P. 37.

⁵³⁹ José Luis MOREU BALLONGA; *Una síntesis histórica y dogmática sobre leyes españolas de hallazgo histórico artístico*. (*Revista Patrimonio Cultural y Derecho*. 2013. Madrid. Pp.111-167) [= MOREU BALLONGA; *Leyes españolas de hallazgo*.] P. 123.

⁵⁴⁰ ALMAGRO-GORBEA. *La protección*. P. 28.

⁵⁴¹ ALMAGRO-GORBEA. *La protección*. P. 28.

⁵⁴² ALMAGRO-GORBEA. *La protección*. P. 28.

⁵⁴³ Javier GARCÍA FERNÁNDEZ; "La Protección del Patrimonio Histórico en la Constitución (una reflexión sobre el derecho del Patrimonio histórico desde la Perspectiva Constitucional)." En: Javier GARCÍA FERNÁNDEZ; *Estudios sobre el Derecho del Patrimonio Histórico*. Fundación Registral-Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España. 2008. Madrid. P. 80. No fue un caso aislado, como recoge el profesor García Fernández la Constitución del Estado Libre de Dantzig aprobada por el Consejo de la Sociedad de Naciones, acogió una norma muy similar a la de la Constitución de Weimar en su artículo 109.

por el que se consolidaba la nueva línea legislativa establecida en la Ley de Monumentos de 1915⁵⁴⁴. Nos referimos al Decreto-Ley de 9 de agosto de 1926 de Protección, Conservación y Acrecentamiento de la Riqueza Artística dio una nueva percepción y que acogía entre su articulado la referencia al "*tesoro artístico arqueológico nacional*"⁵⁴⁵, dejando atrás la denominación generalizada de "*Monumentos*" dada por la Real Cédula de 1803 y adoptando esta nueva nomenclatura. Del mismo modo, por primera vez se hablaría de "*tutela y protección*" de los bienes. A su vez, ya en el artículo 1º dispuso que correspondería al Estado ejercer la protección y conservación de los bienes componente del tesoro artístico.

Pero de gran importancia fue la incorporación por primera vez en el constitucionalismo español la protección del patrimonio histórico⁵⁴⁶. Así las cosas, el Constituyente decidió recoger el acervo legislativo que las políticas de los gobiernos decimonónicos habían dejado y las medidas legislativas y de organización habían adoptado los ejecutivos del primer cuarto del siglo XX. La plasmación tuvo lugar en el artículo 45 del Texto Fundamental⁵⁴⁷, que disponía:

"Toda la riqueza artística e histórica del país, sea quien fuere su dueño , constituye Tesoro Cultural de la Nación y estará bajo la salvaguarda del Estado, que podrá prohibir su exportación y enajenación y decretar las expropiaciones legales que estimase oportunas para su defensa. El Estado organizará un Registro de la riqueza artística e histórica, asegurará su celosa custodia y atenderá a su perfecta conservación. El estado protegerá también los lugares notables por su belleza natural por su reconimiento valor artístico e histórico."

Precisamente, con el fin de llevar a cabo la ejecución de las previsiones constitucionales, se aprobó un nuevo instrumento jurídico que desarrollaba el mandato del Constituyente y que se ejecutó por medio de la Ley del Patrimonio Artístico

⁵⁴⁴ ALMAGRO-GORBEA. *La protección*. P. 28.

⁵⁴⁵ MOREU BALLONGA; *Leyes españolas de hallazgo*. P. 123. Ver nota al pie nº 19.

⁵⁴⁶ Javier TAJADURA TEJADA (DIR.); *Los Principios Rectores de la Política Social y Económica*. (Editorial Biblioteca Nueva. 2004. Madrid.). [= TAJADURA ; *Principios Rectores*.] P. 345.

⁵⁴⁷ TAJADURA ; *Principios Rectores*. P. 346.

Nacional de 13 de mayo de 1933⁵⁴⁸ de la II República Española, aprobando el gobierno el Reglamento de desarrollo de 16 de abril de 1936⁵⁴⁹. En esta norma se acuñaría por primera vez el término de patrimonio artístico, que seguirá en vigor hasta bien entrada la democracia, y más de medio siglo después se derogaría por la Ley de Patrimonio Histórico Español de 1985, todavía en vigor.

⁵⁴⁸ ALMAGRO-GORBEA. *La protección*. P. 28.

⁵⁴⁹ TAJADURA ; *Principios Rectores*. P. 346.

P

A

R

T

E

S

E

G

U

N

D

A

P

A

R

T

E

S

E

C

O

N

D

A

**PARTE II:
LA ATTUALE ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA E LA
REGOLAZIONE CHE FA IL DISEGNO.**

**PARTE II:
LA ACTUAL ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y LA REGULACIÓN
QUE LA ARTICULA.**

Capitolo I

Il Diritto di Tutela nell'Impero Romano

Capítulo I

La Administración Pública del Reino de España.

SOMMARIO: 1. La tutela del Patrimonio Culturale nella Pubblica Amministrazione Generale dello Stato.- 1.1. Il Ministero di Cultura del Governo di Spagna.- 1.2. Il Ministero di Cultura e le sue competenze di Tutela del Patrimonio Culturale.- 1.3. La Segreteria di Stato della Cultura.- 1.4. La Direzione Generale delle Belle Arti ed i Beni Culturali, ed Archivi e Biblioteche.- 1.4.1. *Il punto di partenza. La struttura fatta dal Reale Decreto 1132/2008.*- 1.4.2. *L'attuale ordenazione della Direzione Generale.*- 1.5. Istituzioni dipendenti della Direzione Generale.- 1.5.1. *Il "Registro de Bienes de Interés Cultural" e l'Inventario Generale dei Beni Mobili.*- A. *Il "Registro de Bienes de Interés Cultural".*-B. *l'Inventario Generale dei Beni Mobili del Patrimonio Stórico Spagnolo.*- 1.5.2. *Istituto del Patrimonio Culturale Spagnolo.*- 1.5.3. *Consiglio del Patrimonio Storico Spagnolo.*- 1.5.4. *I sistemi spagnoli dei Musei, Biblioteche e Archivi Nazionali.*- A. *I Musei proprietà dello Stato ed il Sistema Spagnolo dei Musei.*- A.1. *I centri museali di proprietà nazionale.*- A.2. *Il Sistema Spagnolo di Musei e la Rete di Musei di Spagna.*- B. *Il Sistema Spagnolo di Biblioteche.*- C. *Il Sistema Spagnolo di Archivi ed il Sistema di Archivi della Pubblica Amministrazione Generale dello Stato.*- C.1. *Il Sistema Spagnolo degli Archivi.*- C.2. *Il Sistema degli Archivi della Pubblica Amministrazione Generale dello Stato ed i suoi organi pubblici.*- C. 3.- *Gli archivi storici dello Stato.*- C.4. *Gli archivi di proprietà nazionale trasferiti alle Comunità Autonome.*- D. *Le Reali Accademie, l'inizio delle ramificazione amministrativa. Stato attuale. L'Istituto di Spagna come istituzione di coordinamento.*- D.1. *L'Istituto di Spagna come istituzione di coordinamento.*- E. *La Giunta di Calificazione, Valorizzazione ed Esportazione del Patrimonio Storico Spagnolo.*-G. *Le Istituzioni Consultive della Pubblica Amministrazione Generale dello Stato.*- 1.4.4. *L'Istituzione di Patrimonio Nazionale.*- 1.4.5. *La Commissione Delegata del Governo per gli Affari Culturali.*-2. La Pubblica Amministrazione Regionale.- 2.1. *Il disegno della Pubblica Amministrazione Regionale.*- 2.2. *Estudio del Caso Catalán.*-2.3. *Estudio del Caso Valenciano.*- 3. La Pubblica Amministrazione Locale e le sue competenze sulla tutela del Patrimonio Culturale.-3.1. *Le Missure di sostenibilità della Legge 27/2013, 27 dicembre.*3.2. *Il controllo edilizio. Un aiuto alla tutela.*

1. La tutela del Patrimonio Cultural en la Administración General del Estado.

En la anterior parte hemos examinado la construcción y evolución histórica de la Administración Pública que desempeñaría en cada momento puntual, la protección y conservación del patrimonio histórico, tanto en España como en los territorios preunitarios de la futura Italia; Administración cuyo desarrollo ha ido parejo al momento económico y al desarrollo cultural de la sociedad en la que se hallaba enclavada, siendo más o menos amplia según los parámetros en los que nos moviéramos, y la intención del gobernante de turno de ejercer una protección real y activa sobre los bienes culturales.

Sí es cierto, que con el paso de los años y el parejo crecimiento de la sensibilidad hacia las antigüedades, inicialmente, y hacia los monumentos y piezas históricas posteriormente, se ha producido un auge de la Administración encargada de la tutela del Patrimonio Cultural cada vez más amplia.

Hechas estas consideraciones, no debe escapársenos que el incremento de la sensibilidad social hacia la protección y conservación del Patrimonio Cultural, unida al interés hacia nuevas áreas de estudio, inéditas en épocas pretéritas, ha conllevado a una diversificación y especialización por áreas temáticas, o por razón del objeto de estudio si se prefiere, mucho más precisa que la existente anteriormente entre Monumentos históricos o monumentos artísticos, acuñada en España por el rey Carlos IV.

En consonancia con ello, se crean órganos y organismos diversos, y en cada uno de ellos se suceden ramificaciones específicas y especializadas según la diversidad de las materias que le son encomendadas.

El sistema español siempre ha sido más heterogéneo que el Italiano, por cuanto la Administración no nació desde el poder, sino desde la erudición, observando bastante similitud con el francés del Antiguo Régimen, habida cuenta la procedencia de la nueva dinastía reinante.

La configuración de la Administración Pública española en la actualidad ha estado muy ligada al reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas al que dio lugar la Constitución de 1978⁵⁵⁰.

El Título VIII de la Constitución trata sobre la organización territorial, la creación o reconocimiento de los diversos niveles administrativos, y del reparto competencial entre estos⁵⁵¹. En este sentido, el artículo 148 de la Carta Magna es el que elenca las posibles materias a asumir por parte de las Comunidades Autónomas en sus correspondientes Estatutos de Autonomía⁵⁵². En el apartado 16 de la parte 1 de dicho artículo es donde se contempla la posibilidad de acoger entre las competencias, la relativa al Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma.

Como observamos, el Constituyente adoptó la terminología clásica en España por la que se refería a los monumentos. Pero a la misma vez, observamos que también se incluyó la referencia al patrimonio, una referencia más contemporánea y actual que la periclitada de monumentos. Con ello es posible que se buscara, por un lado, aunar la tradición legislativa propia existente en España a las nuevas tendencias defendidas por la literatura jurídica, y por otro, ampliar el radio de acción de la futura Legislación que se apruebasen en desarrollo, y que se vean comprendidos no sólo los monumentos arquitectónicos, sino también el resto de bienes patrimoniales que posteriormente se han visto incluidos tanto en la Legislación básica como en la de desarrollo autonómico⁵⁵³.

⁵⁵⁰ *Boletín Oficial del Estado*, número 311 de 29 de diciembre de 1978.

⁵⁵¹ Según el profesor Morell Ocaña, las competencias debe ser interpretadas como legitimación del órgano, debiendo ser entendida "*la específica aptitud, conferida por el ordenamiento a cada ente administrativo, para actuar con eficacia jurídica.*" Debemos de recordar que los entes y órganos en los que se divide la Administración no pueden actuar sin la previa habilitación legal para hacerlo en determinados campos. Para ello, debe preverse previamente por el Ordenamiento Jurídico. A este respecto ver: Luis MORELL OCAÑA; *Curso de Derecho Administrativo*. (Editorial Aranzadi. 1998. Pamplona.) [=MORELL OCAÑA; *Derecho Administrativo*.] P. 145 y ss.

⁵⁵² Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR; *Principios de Derecho Administrativo General*. V. 1. (Editorial Iustel. 2009. Madrid.) [=SANTAMARÍA; *Derecho Administrativo*.] P. 485 y ss.

⁵⁵³ Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA; "La protección jurídica del Patrimonio Cultural, Nuevas Cuestiones y nuevos sujetos a los diez años de la Ley del Patrimonio Histórico Español." En: *Revista Patrimonio Cultural y Derecho*. V. 1. 1997. Madrid. Pp. 53-74.

No es la única previsión constitucional sobre el tema, pues el artículo siguiente que recoge las competencias exclusivas que corresponden al Estado central⁵⁵⁴, sin posibilidad de adjudicación ni menoscabo por las Autonomías. En concreto, en el apartado 28 de la parte 1 dispone que el Estado tiene competencia exclusiva sobre

"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."

En este caso, el Constituyente habla del encargo que hace al Estado en materia de defensa del Patrimonio cultural, artístico y monumental español. Entrando en el análisis de la terminología que se utilizó, observamos que además de la tradicional referencia a los monumentos y al Patrimonio introducida en el artículo constitucional anterior, el Constituyente incluye referencias de otro tipo. De una parte, añade las denominaciones tradicionales en la legislación histórica española, como es la cualidad de artística; pero de otra, vemos que innova al referir la cualidad de cultural del Patrimonio. Se trata de una referencia novedosa que no habíamos visto antes en la Legislación precedente ni existente, pero por el contrario, sí la hemos encontrado en la literatura jurídica⁵⁵⁵.

Con las nuevas referencias terminológicas que incluye el Legislador buscaba ampliar el radio de acción que tradicionalmente ha tenido la normativa histórica española, y poder así incluir nuevas posibilidades de tutela que no se entendían incluidos entre los monumentos históricos o artísticos. El Patrimonio Cultural de un país es todo aquel que se halla en el territorio de un estado o ámbito geográfico, y entre cuyos componentes se incluye cualquier creación artística digna de ser protegida. Con ello, el Constituyente intenta ampliar la protección, y dispensarla a cualquier creación

⁵⁵⁴ Eduardo GAMERO CASADO Y Severiano FERNÁNDEZ RAMOS ; *Manual Básico de Derecho Administrativo*. (Editorial Tecnos. 2008. Madrid.) [=GAMERO Y FERNÁNDEZ; *Derecho Administrativo*.] P. 63 y ss.

⁵⁵⁵ Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA; "Consideraciones sobre una nueva legislación del patrimonio artístico, histórico y cultural." En: *Revista Española de Derecho Administrativo*. 39. 1983. Madrid. Pp. 575 y ss.

artística hecha por la concreta civilización. Del mismo modo, acrecienta el contenido material de las concretas competencias que tengan atribuidas cada una de las Administraciones intervinientes en la tutela del patrimonio, al encontrarnos nuevas posibilidades materiales sobre las que ejercitar las políticas de protección.

A partir de esta dicción, los Legisladores que desarrollaron esta competencia, adoptaron denominaciones distintas para las normas, eligiendo entre las opciones clásicas de Patrimonio histórico o la novedosa incorporación de Patrimonio cultural.

En desarrollo de los mandatos constitucionales, las Cortes Generales dictaron la Ley 16/1985, de Patrimonio Histórico Español⁵⁵⁶. Esta norma básica que sentaba las bases a desarrollar por los Legisladores autonómicos en su correspondiente normativa, por un lado; y por otro, regulando las materias que son exclusivas del Estado. Con ello, además se encarga al Ministerio de Cultura que las lleve a cabo y ejecute.

Estos dos artículos que hemos analizado, no son referencias aisladas, sino que adjudican las competencias relativas a las políticas a desarrollar, que ya venían descritas en los principios rectores del Título I del Texto Constitucional en su Capítulo III⁵⁵⁷. De hecho podemos inscribir la defensa del Patrimonio cultural entre la dicción de dos artículos.

Podemos vislumbrar esta tutela inicialmente, en el artículo 44 habida cuenta el mandato que reciben los poderes públicos en general, de en su actuación, promover y tutelar el acceso a la Cultura⁵⁵⁸. Sin embargo, es una previsión muy general y lapsa que engloba la totalidad de la Cultura del país⁵⁵⁹, fuera cual fuere el ámbito.

Más concreto es el artículo 46 del texto constitucional que exige a los poderes públicos que garanticen la conservación, y que promuevan el enriquecimiento del "*patrimonio histórico, cultural y artísticos de los pueblos de España y de los bienes que lo integran*". Observamos que el Constituyente optó en este caso por utilizar una

⁵⁵⁶ *Boletín Oficial del Estado*, número 155, de 29 de junio de 1985.

⁵⁵⁷ De gran importancia es la consulta del libro: TAJADURA; *Principios Rectores*. P.336 y ss.

⁵⁵⁸ Enrique ÁLVAREZ CONDE; *Curso de Derecho Constitucional*. V. 1. (Editorial Tecnos. 2003. Madrid.). [=ÁLVAREZ CONDE; *Derecho Constitucional*. V. 1.] P. 521.

⁵⁵⁹ TAJADURA; *Principios Rectores*. P. 263 y ss.

solución que acoge la tradición legislativa española desde hace casi dos siglos⁵⁶⁰. No se quiso renunciar a ella, habida cuenta la larga tradición con la que ya contaba. La literalidad de la letra contemplaba la conservación del patrimonio sea este histórico o artístico. Pero también aprovecha nuevamente, para introducir la nueva categorización de cultural, mucho más amplia y capaz, al dar cabida a cualquier manifestación cultural digna de protección.

Aún así, los redactores de la Constitución Española no dejaron escapar la oportunidad de incluir entre los elementos de protección, no sólo los bienes declarados como Patrimonio histórico o artístico, sino también los bienes integrantes, con lo que se asegura la protección de los edificios, o de bienes continentales como yacimientos o museos. También entiende la Carta Magna, que los poderes públicos tienen la obligación de proteger los elementos componentes de cada bien, promoviendo así, la protección integral. La referencia a los Poderes Públicos es general, con lo que debemos entender comprendidas todas las Administraciones del Estado, sea cual sea el nivel⁵⁶¹.

Con anterioridad a la descentralización⁵⁶² promovida ya en la Transición Española, el organigrama de la Administración Española siempre ha sido el de un Estado centralizado con escasas excepciones de descentralización. Este panorama cambió radicalmente con la promulgación de la Constitución y permitiendo la creación de nuevas Administraciones Autónomas, y con competencias propias, sin depender de la supervisión de una Administración superior, más allá de los controles judiciales establecidos oportunamente.

Hasta que se obró este cambio, la única Administración que tenía competencias para la protección y tutela del Patrimonio histórico, cultural y artístico era el Estado y por extensión, la Administración Central, de conformidad a la Legislación vigente de 1933. Por tanto, correspondía ejecutar las competencias al Gobierno y por delegación al Ministerio de Cultura. Será a partir del desarrollo del Estado Autonomo y de las Estatutos de Autonomía reguladores del marco jurídico de las Comunidades

⁵⁶⁰ TAJADURA; *Principios Rectores*. P. 337.

⁵⁶¹ Según el profesor Lasaga defiende que esta obligación no sólo le corresponde a los Poderes Públicos estrictamente sino que también están llamados a ello, los ciudadanos debien para ello "*concienciarse de su enorme valor*". Ver: TAJADURA; *Principios Rectores*. P. 339

⁵⁶² Sobre la descentralización es vital la consulta de la obra: Massimo Severo GIANNINI; *Derecho Administrativo*. Madrid. 1991. Ministerio para las Administraciones Públicas. P. 289 y ss.

nuevamente creadas, cuando la tarea de la tutela será compartida con estas nuevas realidades jurídicas y por sus Administraciones propias⁵⁶³. A ello debemos añadir una gran cantidad de organizaciones para-administrativas, creadas por las Administraciones y en torno a ellas, a fin de facilitar el desempeño de la labor de tutela del Patrimonio cultural.

Sin embargo, la importancia basilar durante gran parte del siglo XX, la ha tenido el Gobierno y los ministerios que tenían el encargo concreto de ejecutar las competencias relativas al Patrimonio cultural. Desde el antiguo Ministerio de Fomento, pasando por el Departamento de Instrucción, posteriormente por el Ministerio de Educación, hasta el Ministerio de Cultura que tomó el testigo, la Administración central se ha desarrollado de un modo notable, llegando al punto de contar con un Ministerio dedicado a la Cultura en España, y entre sus cometidos teniendo encargada, la defensa del Patrimonio Cultural. Esta situación unitaria se mantuvo así, hasta que en 1985 se aprobó la Ley básica del Patrimonio Histórico Español, que supuso el punto de partida para comenzar el desarrollo de las Administraciones Regionales, con competencias propias y distintas de las adjudicadas al Gobierno del Estado por la Constitución⁵⁶⁴.

1.1. El Ministerio de Cultura del Gobierno de España.

El Ministerio como unidad departamental, forma parte del complejo Gobierno-Administración, ya que es el órgano principal del mismo y que se encuentra en la cúspide jerárquica del organigrama⁵⁶⁵. Los Ministerios se han consolidado como la división de la actividad administrativa que deberá desempeñar la Administración General del Estado. En este sentido, cada Departamento acogerá uno o varios sectores de la actividad, de conformidad a las directrices políticas que dé el Presidente del Gobierno⁵⁶⁶.

⁵⁶³ QUEROL; *Gestión*. P. 303.

⁵⁶⁴ QUEROL; *Gestión*. P. 304.

⁵⁶⁵ Ramón MARTÍN MATEO, Juan José Díez SÁNCHEZ; *Manual de Derecho Administrativo*. (Editorial Thomson Reuters Aranzadi. Pamplona. 2012) [=MARTÍN MATEO; *Derecho Administrativo*]. P. 143.

⁵⁶⁶ MARTÍN MATEO; *Derecho Administrativo*. P. 143.

De hecho, el profesor Parada Vázquez nos recuerda que el Ministro, junto a los Secretarios de Estado, forma parte de los órganos superiores de la Administración y le corresponde "*establecer los planes de actuación de la organización situada bajo su responsabilidad*"⁵⁶⁷. Así pues, es también miembro del Consejo de Ministros en cuanto que miembro del Gobierno⁵⁶⁸. De tal guisa lo dispone el artículo 98.1 de la Constitución, aunque remite a un posterior desarrollo legislativo, tanto en el apartado 1 como en el apartado 4 de dicho artículo. Será la Ley 50/1997, del Gobierno⁵⁶⁹ la que otorgue el estatuto jurídico al Gobierno y a los Ministros componentes del mismo⁵⁷⁰.

Del mismo modo, dispone la Constitución en su artículo 100, que los miembros del Gobierno serán nombrados y separados por el Rey, a propuesta del Presidente de dicho órgano colegiado⁵⁷¹. Con tal tesitura, se reconoce el poder de nombrar y cesar ministros al Presidente. Si a ello añadimos, que el artículo 97 del Texto Fundamental dispone que corresponderá al Gobierno dirigir la política, tanto interior como exterior del país, así como la Administración civil y militar del Estado; claramente la regulación vigente nos advierte que corresponde al Presidente del Gobierno la creación de los departamentos ministeriales de los que se compondrá su Consejo, y nombrar las cúpides de los mismos⁵⁷².

En este sentido, y como ya hemos referido en la Parte primera de este trabajo, se creó en su día el Ministerio de Cultura, desgajándolo del Ministerio de Fomento, pasando por el de Instrucción donde en su día se crearon los negociados y la Dirección General de Bellas Artes⁵⁷³, que pasaron a engrosar la Administración dependiente del nuevo departamento creado. Este entramado inicial daría a lugar al actual Ministerio de

⁵⁶⁷ PARADA; *Organización*. P. 82.

⁵⁶⁸ MARTÍN MATEO; *Derecho Administrativo*. P. 143.

⁵⁶⁹ *Boletín Oficial del Estado*, número 285, de 28 de noviembre de 1997, Pp. 35082- 35088.

⁵⁷⁰ Sobre los requisitos para ser nombrado miembro del Gobierno, ver: Santiago MUÑOZ MACHADO; *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*. V. 3.(Editorial Iustel. Madrid. 2009.) [=MUÑOZ MACHADO; *Tratado*]. P. 741 y ss.

⁵⁷¹ Luis LÓPEZ GUERRA ET ALTER; *Derecho Constitucional*. V. 2. (Tirant lo Blanch. 2003. Valencia.) [=LÓPEZ GUERRA; *Derecho Constitucional*.] P. 154. El nombramiento se hace por el rey a propuesta del Presidente del Gobierno y el instrumento jurídico a través del cual se operará el nombremiento es por medio de Real Decreto de su Majestad refrendado por el Presidente del Gobierno. Ejemplo de esto es el Real Decreto 1826/2011, de 21 de diciembre.

⁵⁷² MORELL OCAÑA; *Derecho Administrativo*. P. 350 y ss.

⁵⁷³ El autor llama la división de un Ministerio en varios departamentos "partogénesis", Ver: PARADA; *Organización*. P. 91.

Cultura que engloba todas las competencias reservadas por la Legislación y que se recogen como principio rector de la política en el artículo 44 de la Constitución al que ya aludimos anteriormente, sobre promoción de la cultura en general⁵⁷⁴.

1.2. El Ministerio de Cultura y sus competencias de Tutela del Patrimonio Cultural.

El Ministerio del Cultura fue el fruto de la redistribución competencial de la Administración General del Estado desde diversos Ministerios. Unidas las materias han dado lugar a uno de los Departamentos más recientes en el organigrama español⁵⁷⁵, en comparación a otros casos como el de Justicia o el de Guerra que proceden del Sistema Polisinodial establecido por Carlos I de España⁵⁷⁶.

La unificación de diversos negociados y direcciones generales, así como la centralización en un mismo Departamento de organismos de coordinación y la creación de nuevos negociados, dieron lugar al Ministerio de Cultura, cuya composición actual es el fruto de la evolución, de los cambios y de las derivas políticas y sociales que ha tenido el país desde su unificación en el siglo XV.

En la actualidad, es el Real Decreto 1823/2011, de 21 de diciembre⁵⁷⁷ el que aprobó el organigrama del Gobierno actual, y a su vez, establece la planta mínima y básica que deben tener cada uno de los ministerios⁵⁷⁸ de conformidad a las posibilidades

⁵⁷⁴ ÁLVAREZ CONDE; *Derecho Constitucional*. V. 1.P. 523.

⁵⁷⁵ SANTAMARÍA; *Derecho Administrativo*. P. 407.

⁵⁷⁶ Es muy interesante el estudio que realiza sobre este aspecto el profesor Muñoz Machado en: MUÑOZ MACHADO; *Tratado*. P. 700-716. Aunque aconsejamos decididamente la consulta del tratado del Profesor Tomás y Valiente. Ver: TOMÁS Y VALIENTE; *Obras Completas*. P. 3760- 3873. Sobre todo ver las páginas 3800 a 3840 donde se contempla el sistema polisinodial en síntesis.

⁵⁷⁷ *Boletín Oficial del Estado*, número 307, de 22 de diciembre de 2011. Pp 139961-139966.

⁵⁷⁸ El Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, enumera cada uno de los ministerios en orden de antigüedad, describiendo los órganos con los que debe contar como mínimo. A partir de ahí, cada Ministro podrá desarrollar la planta dada según la autonomía que le otorgue cada Real Decreto que se apruebe a fin de regular su departamento. El Orden por el que se cita los Ministerios es el siguiente: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Ministerio de Justicia, Ministerio de Defensa, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, Ministerio del Interior, Ministerio de Fomento, Ministerio Educación, Cultura y Deporte, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Ministerio de Industria, Energía y Turismo, Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, Ministerio de la Presidencia, Ministerio de Economía y Competitividad y Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e

económicas que da el presupuesto en vigor en aquel momento. De hecho, este Real Decreto fue dictado por el Ministro de Hacienda y de las Administraciones Públicas, competente para ordenar a propuesta de cada uno de los Ministros interesados, la Administración General del Estado, en consonancia con las partidas presupuestarias existentes a tal fin.

El mencionado Real Decreto 1887/2011⁵⁷⁹ reserva el artículo 7 al Ministerio de Educación, Cultural y Deporte y a su nueva estructura departamental básica, como hemos dicho. Pero debemos irnos al Real Decreto 1823/2011, anterior en numeración y en el tiempo para entender el por qué.

Como ya dijimos, el artículo 100 de la Constitución reserva al Presidente del Gobierno la potestad de elegir a los miembros del Gobierno⁵⁸⁰, que según su propuesta, serán nombrados⁵⁸¹ y cesados⁵⁸² por el Rey⁵⁸³. A su vez, de acuerdo con el artículo 98.2 del Texto Fundamental, la acción del Gobierno será dirigida por el Presidente, quien a su vez, dirige a sus componentes, imparte y da las correspondientes directivas a cada uno⁵⁸⁴, y los coordina⁵⁸⁵. En consonancia, será quien disponga el organigrama mínimo y el reparto competencial en los Departamentos Ministeriales que estime por conveniente en cuanto que jefe del Poder Ejecutivo⁵⁸⁶.

Igualdad. El orden en el que se relacionan los ministerios se refiere al orden de antigüedad de creación. Algunos de ellos como el Ministerio de Justicia o el de Defensa proceden del Consejo de Justicia o del Consejo de Guerra, respectivamente, existentes en el sistema Polisinodial creado por los Reyes Católicos, y continuado y desarrollado por su nieto Carlos I. La importancia de este orden, amén de la romántica idea de la antigüedad, se plasma en la representación del cargo de Presidente del Gobierno durante la ausencia de este. Por lo que no es tan virtual esta relación, sino bastante práctica. Ello no quiere decir que suponga un orden jerárquico de uno sobre otro. Esto se ha resuelto con la idea aceptada de la idéntica posición institucional de todos los ministerios, de la que por ejemplo habla el profesor Morell Ocaña, recordando que la división ministerial es una división horizontal, y meramente por razones de competencia. Ver: MORELL OCAÑA; *Derecho Administrativo*. P. 356.

⁵⁷⁹ *Boletín Oficial del Estado*, número 315, de 30 de diciembre de 2011. Pp 146666-146679.

⁵⁸⁰ JAVIER PÉREZ ROYO; *Curso de Derecho Constitucional*. (Marcial Pons. 2005. Barcelona.) [=PÉREZ ROYO; *Derecho Constitucional*.] P. 837.

⁵⁸¹ LÓPEZ GUERRA; *Derecho Constitucional*. P. 161.

⁵⁸² LÓPEZ GUERRA; *Derecho Constitucional*. P. 162 y 163.

⁵⁸³ CLARO J. FERNÁNDEZ-CARNICERO (COORD.); *Comentarios a la Ley del Gobierno*. (Instituto Nacional de Administración Pública. 2002. Madrid.) [=FERNÁNDEZ-CARNICERO; *Comentarios*.] P. 164.

⁵⁸⁴ LÓPEZ GUERRA; *Derecho Constitucional*. P. 151.

⁵⁸⁵ MORELL OCAÑA; *Derecho Administrativo*. P. 360 y ss.

⁵⁸⁶ MORELL OCAÑA; *Derecho Administrativo*. P. 350.

A tal efecto, la Ley 50/1997 que regula el Gobierno del Estado, recoge en el artículo 2 la figura del Presidente del Gobierno⁵⁸⁷. En su apartado 1 parafrasea el artículo 98.2 de la Constitución, y pasa seguidamente a describir las competencias que tiene adjudicadas el Presidente⁵⁸⁸. Entre las mismas, encontramos recogida en su apartado J) la que le habilita a:

"crear, modificar y suprimir por real decreto, los Departamentos Ministeriales, así como las Secretarías de Estado. Asimismo, le corresponde la aprobación de la estructura organica de la Presidencia del Gobierno".

La Ley del Gobierno da un paso más que la Constitución y de conformidad a la previsión del artículo 98.4 de la misma, que remite al desarrollo legislativo todo lo tocante al Gobierno, a sus miembros y al estatuto personal⁵⁸⁹ de cada uno⁵⁹⁰, se incluye en el artículo 2.2.J) de la citada Ley 50/1997⁵⁹¹, la competencia del Presidente de crear los departamentos ministeriales que estime por convenientes⁵⁹², así como modificarlos, ampliar su *ratio* de competencias o reducirlo, o directamente suprimirlos⁵⁹³. Del mismo modo, se prevé la posibilidad de modificar el Gobierno no sólo en el número de personas sino en las personas mismas que lo componen, como decía el artículo 100 de la Constitución, que ahora recoge la letra K) del artículo 2.2 de la Ley del Gobierno.

⁵⁸⁷ FERNÁNDEZ-CARNICERO; *Comentarios*. P. 55.

⁵⁸⁸ FERNÁNDEZ-CARNICERO; *Comentarios*. P. 68.

⁵⁸⁹ Sobre el Estatuto Personal de los componentes de la Administración Pública, ver: Miguel SÁNCHEZ MORÓN; *Derecho de la Función Pública*. (Editorial Tecnos. 2004. Madrid.) [= SÁNCHEZ MORÓN; *Función Pública*.] P. 164.

⁵⁹⁰ Sostiene el profesor Morell, que el estatuto de los Ministros deriva de las dos cualidades que se reúnen en el cargo como son, ser miembro del Consejo de Ministros, y Jefe de un departamento Ministerial. Ver MORELL OCAÑA; *Derecho Administrativo*. P. 360.

⁵⁹¹ FERNÁNDEZ-CARNICERO; *Comentarios*. P. 68.

⁵⁹² La división Ministerial, según el profesor Morell es el modo que tiene el Presidente del Gobierno de "dar respuesta a las tensiones encontradas de los criterios de especialización y concentración." En este sentido, la Administración del Estado se divide en los diversos Departamentos Ministeriales, de acuerdo con el artículo 7 de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. El Ministerio es un órgano de la Administración Central que acoge una parte de la actividad administrativa, la dirige, coordina y gestiona. Ver: MORELL OCAÑA; *Derecho Administrativo*. P. 355. Aunque no olvidemos que puede darse la situación de la existencia de Ministros sin cartera, cuando no tienen un departamento administrativo a su cargo. Ver: LÓPEZ GUERRA; *Derecho Constitucional*. P. 153.

⁵⁹³ MORELL OCAÑA; *Derecho Administrativo*. P. 360.

De conformidad a las previsiones de coordinación del Gobierno, que dispone la Constitución en el ya referido artículo 98.2⁵⁹⁴, el artículo 2 de la Ley 50/1997 objeto de nuestro estudio, dispone en su apartado 2, letra B), que corresponderá al Presidente establecer el programa político, y dar las directrices a seguir por los miembros a fin de desarrollar el programa y las líneas políticas que estime⁵⁹⁵.

Esto se enlaza con lo que dispone el mismo artículo en su letra M), donde de igual manera, se otorga al Presidente la potestad de dar las instrucciones que estime adecuadas a los miembros del Gobierno⁵⁹⁶, a fin de llevar a cabo las políticas que acuerde el Consejo de Ministros, como órgano colegiado⁵⁹⁷, o el Presidente como director de las políticas del Gobierno⁵⁹⁸. Debemos decir que consideramos esta previsión una reiteración, y además innecesaria, ya que la creemos incluida en la letra B) antes comentada, pues al fin y al cabo, las directrices que pudiera dar el Presidente del Gobierno siempre serán tocantes a la política que deben seguir los demás miembros del Gobierno, y la Administración que encabeza, no pudiendo ser de otro tipo⁵⁹⁹. Es a nuestro juicio, un defecto de técnica legislativa de las Cortes la duplicidad que comentamos, y máxime, habida cuenta que directrices como aparece en la letra B), e instrucciones, como se dice en la letra M), son sustantivos sinónimos.

Determinados autores entienden sin embargo, que la reiteración de la Ley se debe a una diferencia de matiz entre los apartados B) y M), ya que en el caso del primer apartado se refiere a las directrices políticas que deba darse a toda la Administración, al corresponder al Presidente dirigir la política a seguir por el Poder Ejecutivo, mientras que en el caso M) se podría tratar de directrices concretas a cada uno de los miembros del Gobierno, sobre el programa a seguir y las políticas a implementar en cada uno de

⁵⁹⁴ Pablo PÉREZ TREMP; "Composición, organización y estatuto de los miembros del Gobierno". En : *Estudios sobre la Ley de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado*. (Consejo General del Poder Judicial. 1999. Madrid.) [=PÉREZ TREMP; *Composición del Gobierno*]P. 27 y ss.

⁵⁹⁵ FERNÁNDEZ-CARNICERO; *Comentarios*. P. 54.

⁵⁹⁶ Antonio TORRES DEL MORAL; (*Principios de Derecho Constitucional Español*. 2. Universidad Complutense de Madrid. 2004. Madrid.) [=TORRES DEL MORAL; *Principios*.] P. 166.

⁵⁹⁷ Las reuniones del Consejo de Ministros pueden tener carácter deliberante o decisorio, donde se adoptan decisiones que se deben cumplir. Ver: Luis COSCULLUELA MONTANER; *Manual de Derecho Administrativo*. (Civitas-Thomson Reuters. 2014. Cizur Menor.) [=COSCULLUELA; *Derecho Administrativo*.] P. 175.

⁵⁹⁸ FERNÁNDEZ-CARNICERO; *Comentarios*. P. 72.

⁵⁹⁹ PÉREZ ROYO; *Derecho Constitucional*. P. 844.

sus departamentos⁶⁰⁰. Obviamente este apartado, vuelve a redundar en la preeminencia de la figura del Presidente sobre el resto del Gobierno, no en vano es el único elegido por las Cortes Generales⁶⁰¹.

Lo que sí es indudable es que ambos apartados recogen lo dispuesto en el artículo 98.2 de la Constitución como ya hemos dicho, y en consecuencia, cada uno de los miembros del Consejo de Ministros responde directamente⁶⁰² por los actos realizados durante su gestión⁶⁰³. Esta responsabilidad no se hace efectiva por la mera dimisión del Consejo tras haber sido objeto de censura parlamentaria su Presidente⁶⁰⁴, sino como indica el profesor Morell responde de "*su órbita funcional y las responsabilidades que en la misma se ocasionan; responsabilidad que se hace efectiva por el mecanismo de la reprobación individual del Ministro.*"⁶⁰⁵

A tales hechos debemos añadir, que en consecuencia corresponde al Presidente mediar y resolver los conflictos competenciales que pudieran existir entre los diversos Departamentos Ministeriales, en el desarrollo del programa político⁶⁰⁶. Si bien es cierto, las competencias de cada Ministerio son oportunamente establecidas por Real Decreto⁶⁰⁷, a fin de distribuir entre cada uno de los Departamentos las materias sobre las que trabajar⁶⁰⁸. No obstante, puede ocurrir que haya líneas de fricción, donde no esté

⁶⁰⁰ FERNÁNDEZ-CARNICERO; *Comentarios*. P. 77.

⁶⁰¹ Claro J. FERNÁNDEZ-CARNICERO RAMÍREZ; "La prerrogativa presidencial de coordinación, instrumento de control y garantía de eficacia". En: *Administraciones Públicas y Constitución . Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución española de 1978*. (Instituto Nacional de Administración Pública. 1998. Madrid.) P. 62.

⁶⁰² Susana DÍAZ y María Jesús PALOP; *Organización del Estado Español*. Acento Editorial. 2002. Madrid. P. 63.

⁶⁰³ LÓPEZ GUERRA; *Derecho Constitucional*. P. 154 y 155.

⁶⁰⁴ LÓPEZ GUERRA; *Derecho Constitucional*. P. 132 y ss.

⁶⁰⁵ MORELL OCAÑA; *Derecho Administrativo*. P. 360.

⁶⁰⁶ TORRES DEL MORAL; *Principios*. P. 166.

⁶⁰⁷ Obviamente nos referimos a las competencias materiales, porque lo relativo a las funciones que le competen vienen recogidas en el artículo 4 de la Ley del Gobierno y en el artículo 12 de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración general del Estado. Ver: MARTÍN MATEO; *Derecho Administrativo*. P. 143 y ss. Sobre este particular, se resaltan cuatro grandes funciones que vienen a ser la Potestad Reglamentaria con respecto a las materias propias de su departamento, la actividad de Dirección del Ministerio, la Gestión de los medios adscritos al mismo o la distribución de los recursos económicos. Ver: MORELL OCAÑA; *Derecho Administrativo*. P. 361-364. Sobre el control judicial de la potestad reglamentaria, ver: Beatriz TOMÁS MALLÉN; *El Derecho fundamental a una buena administración*. (INAP. 2004. Madrid.) [= MALLÉN; *Derecho a una buena administración*.] P. 102 y ss.

⁶⁰⁸ El profesor Morell recuerda que el derecho de organización que asiste al Presidente del Gobierno, atribuye a cada Departamento un "*ramo o sector de la actividad administración (o una función común a todos) más las competencias relativas al mismo. Es el Ministerio, como institución, quien las recibe y ejercita a través de sus distintos órganos.*" Hay pues que recordar que la legitimación para actuar en determinadas materias la tienen solamente los órganos receptores del encargo, y en el supuesto de que

clara la distribución. En tal caso, corresponderá al director de las políticas a implementar, esto es, la cabeza jerárquica del ejecutivo la competencia de dirimir las diferencias, y aclarar las líneas de separación y atribución, tal y como recoge el artículo 2.2.L) de la Ley del Gobierno⁶⁰⁹.

En la actualidad, el instrumento jurídico que hace la atribución de dichas competencias es el Real Decreto 1823/2011, de 21 de diciembre, por el que se reestructuran los Departamentos Ministeriales, y se refunden los diversos ministerios⁶¹⁰, resultando finalmente 13 Ministerios. Es el artículo 1 de dicha norma la que relaciona los Departamentos en los que se va a dividir la Administración General del Estado, dando el orden de antigüedad a los efectos ya tratados anteriormente en este estudio. Así, se incluye en la relación el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, que desempeñará las funciones que interesan para este trabajo, y que trataremos a continuación.

Si acudimos a la Disposición Final primera del mismo Real Decreto sobre la supresión de órganos, observamos que desaparecen el Ministerio de Educación, el Ministerio de Cultura y el Ministerio de Ciencia e Innovación. Durante años, en el organigrama del Gobierno, se había reservado a la Cultura el privilegio de tener un departamento independiente, que ahora se ve suprimido y pasa a formar parte de nuevo del Ministerio de Educación⁶¹¹, compartiendo destino con el antiguo Ministerio de Ciencia e Innovación, que había sido una de las creaciones más aplaudidas del anterior Gobierno y que ahora pasa al Ministerio de Economía⁶¹².

De nuevo se rescata la tradicional organización política española donde se atribuía al Ministerio de Instrucción, las políticas de potenciación de la cultura y protección del Patrimonio Histórico, casi como un dualismo existencial, y volviendo a formar parte del mismo ser que lo vio nacer. En el actual organigrama, la Cultura vuelve

actuasen otros distintos sería nula la actuación administrativa. Ver: MORELL OCAÑA; *Derecho Administrativo*. P. 356.

⁶⁰⁹ FERNÁNDEZ-CARNICERO; *Comentarios*. P. 71.

⁶¹⁰ MARTÍN MATEO; *Derecho Administrativo*. P. 143.

⁶¹¹ MORELL OCAÑA; *Derecho Administrativo*. P. 357.

⁶¹² Ver noticia: Alicia RIVERA
http://sociedad.elpais.com/sociedad/2011/12/22/vidayartes/1324589944_980890.html. Última consulta: 20/01/2015.

al seno del que salió, integrándose en el Departamento de Educación e incorporando una novedad a la que por primera vez se le da categoría ministerial, el Deporte.

La Cultura española pierde de este modo, la posición destacada que durante años tuvo junto a otras materias, que les hizo merecedoras de tener un departamento propio, y otorgársele una independencia y autonomía tanto funcional como jurídica, dentro de la planificación política⁶¹³, que ahora comparte con otras áreas. El resultado de las nuevas directrices políticas dadas por el actual Gobierno⁶¹⁴, surgió el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, que viene regulado en el artículo 8 del Real Decreto 1823/2011. Es esta misma norma la que atribuye las materias que son competencia del nuevo Departamento que se crea

"1. Corresponde al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia educativa, de formación profesional y de universidades, así como la promoción, protección y difusión del Patrimonio Histórico Español, de los museos estatales y de las artes, del libro, la lectura y la creación literaria, de las actividades cinematográficas y audiovisuales y de los libros y bibliotecas estatales, la promoción y difusión de la cultura en español, así como el impulso de las acciones de cooperación cultural y, en coordinación con el Ministerio de Asuntos Exteriores, de las relaciones internacionales en materia de cultura.

2. Asimismo corresponde a este Ministerio la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de deporte."

⁶¹³ Entre las atribuciones que tiene consagradas el Gobierno está la organización de la Administración sea esta civil que militar. Sobre las funciones gubernamentales, ver: PÉREZ ROYO; *Derecho Constitucional*. P. 843 y ss.

⁶¹⁴ TORRES DEL MORAL; *Principios*. P. 166. Al primarse en las políticas actuales la línea económica y la búsqueda de creación de empleo y del negocio empresarial, se ha decidido dejar en un segundo plano otras materias. Así hemos visto como el Ministerio de Economía y Hacienda se ha desdoblado en dos, mientras que el de Cultura y el de Ciencia se han fusionado en uno.

De conformidad al nuevo organigrama ministerial trazado por el Presidente del Gobierno y a sus directrices⁶¹⁵, el Ministerio se convierte en un departamento mixto en el que conviven materias muy distintas y diversas, articulando su actividad política y administrativa en orden a fomentar la educación y la formación a cualquier nivel, sea básico, medio, universitario, o a nivel de formación profesional, actividades relativas al antiguo Ministerio de Educación, hoy fusionado en este macro Ministerio resultante⁶¹⁶.

En orden a la actual organización y de conformidad al reparto competencial, también le corresponde a ese Ministerio la promoción, protección y difusión del Patrimonio Histórico Español en concordancia con lo dispuesto en el artículo 46 de la Constitución española⁶¹⁷. Del mismo modo, vemos que el Gobierno ha optado por la terminología clásica pese a que la Carta Magna ya utilizara una nomenclatura más actual.

Del mismo modo, se adjudica al Ministerio competencia material sobre la promoción de los museos estatales y de las artes, del libro, la lectura y la creación literaria, de las actividades cinematográficas y audiovisuales y de los libros y bibliotecas estatales. Así mismo, se incluye entre las materias atribuidas la promoción y difusión de la cultura española, y la ejecución de acciones de cooperación cultural para lo que se coordinará con el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

Finalmente, el apartado 2 del artículo 8 del Real Decreto 1823/2011, además incluye entre las materias sobre las que ejecutar políticas, todo lo relativo al deporte⁶¹⁸.

⁶¹⁵ PARADA; *Organización*. P. 91.

⁶¹⁶ En la actualidad está ocurriendo lo contrario de lo que dice el profesor Parada, pues lo que se ha hecho en la actualidad es agrupar diversos departamentos en uno para formar grandes Departamentos a los que se adscriben las materias y se organiza el trabajo administrativo en torno a las Secretarías de Estado. Ver: PARADA; *Organización*. P. 91. Sin embargo, el profesor Morell, dice que "*la disminución del número de Ministerios, la concentración de la organización ministerial se apoya, además, en la dificultad de ejercicio de las funciones de dirección y coordinación por parte del Presidente del Gobierno, y por parte del Parlamento, en el desarrollo de su función de control sobre la Administración Pública. Se desemboca así en una reordenación de la cúspide del Ejecutivo...*" Ver: MORELL OCAÑA; *Derecho Administrativo*. P. 358.

⁶¹⁷ ÁLVAREZ CONDE; *Derecho Constitucional*. V. 1.P. 527.

⁶¹⁸ Toda esta amalgama de materias tan diversas entre sí, viene a poner de relieve el tradicional principio de flexibilidad de la división de la Administración Pública. Si bien la Ley, y en nuestro caso el Real Decreto 1823/2011, ha dispuesto los Ministerios y adjudicado las competencias lo que supone la parte rígida de la división, a partir de ahí se desarrollará un departamento administrativo, en consonancia con las competencias atribuidas. Ver: MORELL OCAÑA; *Derecho Administrativo*. P. 357 y ss.

La citada norma, en su Disposición Adicional primera, adscribe el Consejo Superior de Deportes al Departamento que estudiamos.

Volviendo a la materia que nos empeña en este trabajo, el Presidente del Gobierno, de acuerdo con la previsión del artículo 2.2.J) de la Ley 50/1997 del Gobierno, tiene reservada la creación no sólo de los Ministerios⁶¹⁹, sino también de los Secretarios de Estado⁶²⁰. Es en relación a esta atribución por la que el Jefe del Ejecutivo crea a través del antecitado Real Decreto⁶²¹, dos Secretarías de Estado en el apartado 3 del artículo 8, siendo estas, por un lado, la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades, que sustituye la antigua Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional, por virtud de la Disposición Adicional primera; y por otro, se mantiene la Secretaría de Estado de Cultura, que ahora pasa del antiguo Ministerio de Cultura al nuevo Departamento de Educación, Cultura y Deporte.

Esta incipiente estructura dada por el Presidente del Gobierno, fue posteriormente desarrollada por el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas⁶²², para lo que dictó el Real Decreto 1887/2001, de 30 de diciembre, aunque para ello, sorprendentemente no evoca competencia alguna. Tan sólo nos dice en el Preámbulo que:

"En su virtud, a iniciativa de los Ministros interesados, a propuesta del Ministro de Hacienda y Administración Públicas, y previa deliberación

⁶¹⁹ TORRES DEL MORAL; *Principios*. P. 166 y 169 y ss.

⁶²⁰ Defiende Tomás González Cueto en su comentario al artículo 2 de la Ley del Gobierno que corresponde al Presidente no sólo crear los principales órganos políticos del Gobierno sino otorgarles la estructura, sobre todo en los órganos más políticos y que le dan apoyo directo, al ser colaboradores de este. Ver: FERNÁNDEZ-CARNICERO; *Comentarios*. P. 70.

⁶²¹ La creación y supresión de las Secretarías de Estado le corresponde al Presidente del Gobierno como ya se ha dicho, que lo hará por Real Decreto. En idénticos términos se pronuncia el artículo 8.2 de la Ley de la Organización y Funcionamiento de la Administración Pública, que resalta la labor decisoria del Presidente del Gobierno y que se hará por Real Decreto. Es por tanto este el instrumento jurídico primordial para la creación de cualquier órgano de la Administración, salvo que para ello la reclame la Ley. Ningún instrumento normativo inferior podrá ser utilizado. Ver: FERNÁNDEZ-CARNICERO; *Comentarios*. P. 221.

⁶²² Desde su creación en 1986 es el Ministerio de Administraciones Públicas el encargado de dar forma a la Administración General del Estado. Sobre este aspecto y las progresivas modificaciones y reformas modernizadoras ver: Luis Fernando CRESPO MONTES; *Mitos y ritos de la Administración Española*. (INAP. 2003. Madrid.) [=CRESPO; *Mitos y ritos*.] P. 120 y ss.

del Consejo de Ministros en su reunión del día 30 de diciembre de 2011."

Como observamos, nada dice sobre el título competencial que habilita al Ministro que dicta el Real Decreto, tratándose de un error de bulto. Debemos recordar que a la hora de dictar cualquier instrumento de este tipo, debe aludirse a la competencia que asiste al órgano para hacerlo. Por tanto, identificamos un importante error de técnica legislativa que no debiera haberse dado, aunque eso no inhabilita al Ministro para dictar la norma sobre la que hablamos.

Podemos añadir, que en este caso, la competencia ministerial para dictar este instrumento regulatorio viene reconocida y otorgada por el artículo 5 del ya referido Real Decreto 1823/2011, el cual en su apartado 2 consagra al Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas la potestad de reformar y organizar la Administración General del Estado. En consecuencia, lo hará a través de Reales Decretos o de las Órdenes Ministeriales que emita⁶²³.

El Real Decreto 1887/2011, de 21 de diciembre, procede a desarrollar el Real Decreto del Jefe del Ejecutivo con número 1823, y da una estructura básica a cada uno de los Ministerios creados por él⁶²⁴. Respetando las Secretarías de Estado creadas por el Presidente del Gobierno, se procede a crear el organigrama básico de cada uno de los ministerios según las deliberaciones sucedidas en el Consejo de Ministros de 30 de diciembre de 2011⁶²⁵, como efectivamente recoge el Preámbulo del Real Decreto.

Será el artículo 7 el encargado de diseñar la mínima planta básica del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, fruto de las fusiones antes aludidas. Como hemos

⁶²³ El profesor Muñoz Machado dispone que la organización estructural central de la Administración General del Estado debe venir dado por Real Decreto de la Presidencia del Gobierno, de acuerdo con el artículo 8.2 de la LOFAGE. Ver: MUÑOZ MACHADO; *Tratado*. P. 746.

⁶²⁴ MARTÍN MATEO; *Derecho Administrativo*. P. 143.

⁶²⁵ Este es uno de los rasgos principales del Consejo de Ministros, si bien no tiene una posición jerárquica sobre los Ministerios, si goza de una situación de supremacía habida cuenta que el consejo reúne a todos los miembros del Gobierno. Recuerda así, el profesor Morell que la jerarquía administrativa acaba en la figura del Ministro "en cuanto jefe del correspondiente del Departamento Ministerial." MORELL OCAÑA; *Derecho Administrativo*. P. 351. Sobre el principio de supremacía recomendamos la lectura de: SANTAMARÍA; *Derecho Administrativo*. P.371 y 372.

dicho, el referido artículo asume las dos Secretarías de Estado dadas por el Real Decreto del Presidente del Gobierno, y en torno a ellas, articula todo el organigrama del Departamento. El Ministerio está integrado por diversos órganos o autoridades como recuerda la jurisprudencia del Tribunal Supremo de modo reiterado⁶²⁶.

En el apartado 1.a) regula lo relativo a la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidad⁶²⁷, del mismo modo, en el apartado 1.c) se crea la Subsecretaría de Educación, Cultura y Deporte⁶²⁸. Más de nuestro interés es el apartado 1.b), donde se da forma a la Secretaría de Estado de Cultura. Dicho órgano acogerá en su seno a dos Direcciones generales: la Dirección General de Política e Industrias Culturales y del Libro y la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales y de Archivos y Bibliotecas. Será esta Secretaría de Estado la encargada de desarrollar las políticas relativas a la protección y conservación del Patrimonio Cultural.

Este incipiente diseño vino confirmado por el Real Decreto 257/2012, de 27 de enero⁶²⁹, por el que se desarrolla la estructura básica del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte⁶³⁰. Y es en concreto en el artículo 1.2 donde precisamente se recogen estos tres órganos directores descritos en el artículo 7 del Real Decreto 1887/2011, confirmando la existencia de las dos Secretarías de Estado y la Subsecretaría ya referidas. Además, otorga rango de Secretario de Estado al Presidente del Consejo Superior de Deportes, creado por la Ley 10/1990, de 15 de octubre reguladora del Deporte⁶³¹, y que quedó adscrito al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte por virtud de la Disposición Adicional primera del Real Decreto 1823/2011, de 21 de diciembre.

⁶²⁶ STS español de 25 de marzo de 1963, de 14 de mayo de 1963, o STC español 60/1986, de 20 de mayo.

⁶²⁷ Se crea en el seno de la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades la Secretaría General de Universidades a la que se le otorga el rango de subsecretaría. Así mismo, se crean la Dirección General de Política Universitaria, que dependerá de la Secretaría General anteriormente aludida, la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial, y la Dirección General de Formación Profesional.

⁶²⁸ Este órgano será el encargado de desarrollar, entre otras, las políticas relativas al Deporte. Del mismo modo, el Real Decreto adscribe a esta subsecretaría la Secretaría General Técnica. Se le ha querido dar un mayor realce político a esta subsecretaría, para lo que se le ha hecho depender directamente del Ministro y no de un Secretario de Estado, como en el caso de la Secretaría General de Universidades, pese a tener ambas el mismo rango de subsecretaría.

⁶²⁹ *Boletín Oficial del Estado*, número 24, de 28 de enero de 2012. Pp. 8113-8135.

⁶³⁰ El profesor Martín Mateo opina que el resto de la organización de los Departamentos Ministeriales debe venir desarrollada por Orden del Titular y no por Real Decreto. Sin embargo, desde que está en vigor la Constitución de 1978, los Ministros han optado por la segunda opción. MARTÍN MATEO; *Derecho Administrativo*. P. 143.

⁶³¹ *Boletín Oficial del Estado*, número 249, de 17 de octubre de 1990. Pp. 30397 - 30411.

A todo este organigrama se añade la creación de un gabinete asesor del Ministro, de quien dependerá directamente⁶³², órgano que es creado para el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte por el artículo 1.4 del Real Decreto 257/2012, de 27 de enero.

Para conocer las competencias que tendrán atribuidas de un modo más profundo, debemos remitirnos a la Ley 50/1997, que en su artículo 10 se dispone que los Gabinetes son órganos "*de apoyo político y técnico del Presidente del Gobierno, de los Vicepresidentes de los Ministros y de los Secretarios de Estado.*" En consecuencia, el fin de la constitución de estos gabinetes será la de realizar actividades de asesoramiento tanto técnico como político⁶³³ del órgano que los constituya⁶³⁴. A su vez, el referido gabinete tendrá atribuidas tareas diversas a las que tiene el personal técnico de la Administración General del Estado, habida cuenta que su elección es directa, y de entre personas de confianza del Ministro⁶³⁵. Como destaca de la propia dicción de la Ley, tanto el Presidente del Gobierno, como sus Vicepresidentes tendrán un gabinete⁶³⁶. De igual modo, también lo tendrán los Ministros y los Secretarios de Estado⁶³⁷.

El artículo 10 apartado 2 de la Ley 50/1997 dispone que su actuación es relevante, sobre todo en materia política, en el desarrollo de la labor del Ministro ante el Parlamento y en sus relaciones con otras instituciones⁶³⁸. Del mismo modo, también podrán asesorar al Ministro a la hora de adoptar la organización de su Departamento. Con ello, y pese a lo inicialmente dicho en el apartado 1, que lo configura como un órgano de asesoramiento técnico y político, prima la segunda variable sobre la primera,

⁶³² PARADA; *Organización*. P. 90.

⁶³³ PARADA; *Organización*. P. 90.

⁶³⁴ Dice Tomás González Cueto en su comentario al artículo 10 de la Ley 50/1997 que: "*La Ley no se resiste a orientar cuál pueda ser la misión o función de los Gabinetes y, por ello, se permite dar algún ejemplo típico de la actuación de estos órganos de apoyo, citando expresamente el desarrollo de la labor política de los miembros del Gobierno y los Secretarios de Estado, el cumplimiento de las tareas de carácter parlamentario, así como las relaciones con las instituciones y organizaciones administrativas.*" Ver: FERNÁNDEZ-CARNICERO; *Comentarios*. P. 144.

⁶³⁵ FERNÁNDEZ-CARNICERO; *Comentarios*. P. 144.

⁶³⁶ FERNÁNDEZ-CARNICERO; *Comentarios*. P. 145 y ss.

⁶³⁷ MORELL OCAÑA; *Derecho Administrativo*. P. 353.

⁶³⁸ Las funciones de los Gabinetes son variadas y tal y como opina el profesor Fernández-Carnicero, su existencia está totalmente justificada por ello, "*por cuanto la actividad desarrollada por los miembros del Gobierno es esencialmente política (aún cuando la estrictamente administrativa puede también ser voluminosa)*". Ver: FERNÁNDEZ-CARNICERO; *Comentarios*. P. 144.

como bien atestigua el resto del artículo⁶³⁹. Y ello, al entenderse que el asesoramiento técnico correrá a cargo de la propia Administración y de sus funcionarios o empleados públicos, así como de los órganos consultivos⁶⁴⁰. Sin embargo, con el fin de evitar, o tal vez, de no imponer al Ministro que todos los miembros de su gabinete sean de extracción política, se alude al fin técnico y no sólo político de este órgano, posibilitando de este modo, la incorporación de técnicos especializados en la materia, provenientes de ámbitos externos a la Administración Públicas.

Todas las competencias enumeradas, pueden ser resumidas en el ya referido asesoramiento, en consecuencia y de conformidad a lo dispuesto en el artículo 10.1 *in fine* de la Ley 50/1997, el Gabinete del Ministro no podrá adoptar actos administrativos de ningún tipo, ni resolver expedientes⁶⁴¹ o recursos, que legalmente tengan atribuidos otros órganos de la Administración Pública⁶⁴². Si bien, y aunque nada dice al respecto de modo expreso, expresamente la Ley 50/1997, de acuerdo con lo fijado en el artículo 12.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre⁶⁴³, el cual nos dice que las competencias son irrenunciables⁶⁴⁴, y se ejercitarán por los órganos que las tengan atribuidas, salvo delegación previa cuando se efectúen en los términos previstos en dicha Ley u otra⁶⁴⁵, podemos inferir, que tampoco podrá delegarse competencia alguna, habida cuenta la prohibición general de adopción de acto administrativo alguno que se le hace a los Gabinetes⁶⁴⁶.

A su vez, si nos atenemos a la naturaleza propia del órgano que lo constituye en un ente de asesoramiento del Ministro, nos hace entender que no tiene sentido ninguno

⁶³⁹ FERNÁNDEZ-CARNICERO; *Comentarios*. P. 146.

⁶⁴⁰ MORELL OCAÑA; *Derecho Administrativo*. P. 369.

⁶⁴¹ Sobre la resolución motivada por órgano competente, aconsejamos ver: MALLÉN; *Derecho a una buena administración*. P. 129 y ss.

⁶⁴² El Gabinete no tiene capacidad ni competencia legal alguna para adoptar acuerdos o resoluciones. Del mismo modo, la Ley prohíbe la atribución de competencias propias de la Administración a los miembros de los Gabinetes pues si sucediese así, se estaría procediendo a la politización de la actividad administrativa, algo que prohíbe la Constitución en el artículo 103.1. Ver: FERNÁNDEZ-CARNICERO; *Comentarios*. P. 144.

⁶⁴³ *Boletín Oficial del Estado*, número 285, de 27 de noviembre de 1992.

⁶⁴⁴ Afirmamos esto de acuerdo con el principio de indisponibilidad de la competencia que observa la general doctrina administrativista. Como ejemplo ver: GAMERO Y FERNÁNDEZ; *Derecho Administrativo*. P.146 y ss.

⁶⁴⁵ GAMERO Y FERNÁNDEZ; *Derecho Administrativo*. P. 146.

⁶⁴⁶ El profesor Fernández-Carnicero zanja esta discusión, diciendo precisamente y de modo rotundo que la prohibición de que los Gabinetes no podrán desarrollar competencias "que corresponden legalmente a los órganos de la Administración, significa exactamente eso." Ver: FERNÁNDEZ-CARNICERO; *Comentarios*. P. 150.

la atribución de competencias decisionales que además no le corresponden. Finalmente, la insistencia que hace la Ley 50/1997, de 27 de noviembre sobre el fin político del mismo lo inhabilitan como órgano decisorio, ya que en primer lugar, no se le da conformación de órgano colegiado que pueda seguir las reglas de formación de la voluntad como tal; en segundo no se le atribuye tal potestad, ni en la Ley del Gobierno que los crea, ni en el Real Decreto 1887/2011, que los reclama para el organigrama actual de la Administración Pública, y por último, se recalca en la Ley 50/1997 que sus funciones serán de "*apoyo político y técnico*", según la literalidad de la letra del artículo 10.1. Es en este caso cuando se plasma notoriamente la doble función del Ministro⁶⁴⁷ en cuanto que Jefe de un Departamento determinado de la Administración pública y órgano político⁶⁴⁸.

Por otro lado, sostiene el profesor Fernández-Carnicero, que no resulta incompatible para los miembros de los Gabinetes formar parte de órganos colegiados de las Administraciones Públicas; aunque de conformidad a la dicción del artículo 10.1 de la Ley del Gobierno, no sería una situación deseable éticamente, habida cuenta que se prevé retribución por los servicios prestados⁶⁴⁹.

Del mismo modo, la Disposición Adicional segunda del Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, que regula las delegaciones de competencias realizadas a los Secretarios de Estado o de las subsecretarías⁶⁵⁰, dejando en vigor las delegaciones realizadas a órganos suprimidos, a los nuevamente creado en calidad de sucesores. No es de extrañar que nada diga sobre los Gabinetes la Disposición Adicional, teniendo en cuenta todo lo arriba dicho.

En consonancia con todo ello, deducimos que no pueden ser delegadas en el Gabinete del Ministro tareas resolutorias, ni de adopción de actos administrativos.

Hecha toda esta disquisición sobre los títulos competenciales del Gabinete del Ministerio que nos ocupa, no se debe escapar que la Ley 50/1997, en su artículo 10 apartado 3 remite a un posterior desarrollo reglamentario del Consejo de Ministros la

⁶⁴⁷ TORRES DEL MORAL; *Principios*. P. 169.

⁶⁴⁸ MORELL OCAÑA; *Derecho Administrativo*. P. 353.

⁶⁴⁹ FERNÁNDEZ-CARNICERO; *Comentarios*. P. 150.

⁶⁵⁰ ÁLVAREZ -CIENFUEGOS; *Comentarios*. P. 47-50

determinación del número de miembros de cada Gabinete, formación del mismo⁶⁵¹ y la retribución que corresponde a cada uno. A este respecto, deberemos acudir al Real Decreto 1887/2011, que es el instrumento jurídico que da la posibilidad de crear estos órganos dentro de cada uno de los Ministerios, si así lo estimase el titular del Departamento.

Nada dice la Exposición de Motivos de la norma, pero al final de su articulado, recoge los gabinetes de modo expreso. Concretamente el artículo 14⁶⁵² es el dedicado a los gabinetes, donde observamos en el apartado 2 que se posibilita su constitución, debiendo tener la composición que se describe puntualmente, reduciéndola a un Director y 5 asesores de elección directa del Ministro. El nombramiento del Director del Gabinete del Ministro se realizará por Real Decreto aprobado por el Consejo de Ministros⁶⁵³.

Del mismo modo, el apartado 2 del artículo 10 de la Ley del Gobierno, dice que se determinará reglamentariamente el nivel orgánico que corresponderá a cada miembro de los gabinetes asesores⁶⁵⁴. Nuevamente, el desarrollo le correspondió al Real Decreto 1887/2011, que en su artículo 14 adjudicó al Director del Gabinete, el rango de Director General, siendo el rango de subdirector general el dispensado a los miembros restantes. A su vez, los miembros de los Gabinetes estarán asimilados a la categoría de personal eventual de la Administración y cesarán cuando acabe el mandato de la persona a la que están vinculadas⁶⁵⁵.

⁶⁵¹ El Gabinete se ubica bajo la directa dependencia del órgano al que asesora, por tanto, sus miembros deben gozar de su absoluta confianza. En una situación ideal sería lógico pensar, que el órgano elegirá a las personas más capaces y mejor preparadas, aunque no hay que olvidar el sesgo político que tiene el Gabinete. Ver: FERNÁNDEZ-CARNICERO; *Comentarios*. P. 149.

⁶⁵² El artículo 14 del Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, da la posibilidad de crear gabinetes dependientes de los Vicepresidentes del Gobierno en su apartado 1, de los Ministros en su apartado 2 y de los Secretarios de Estado en su apartado 3.

⁶⁵³ MORELL OCAÑA; *Derecho Administrativo*. P. 353.

⁶⁵⁴ Luis ORTEGA; "El Gabinete del Presidente del Gobierno". En: *Documentación Administrativa*. Nº 226, Abril-Junio. 1991. Madrid. P. 353.

⁶⁵⁵ FERNÁNDEZ-CARNICERO; *Comentarios*. P. 150.

1.3. La Secretaría de Estado de la Cultura.

Con la nueva redistribución de los Departamentos que hace el Real Decreto 1823/2011, de 21 de diciembre⁶⁵⁶ y la reiteración que efectúa el posterior Real Decreto 1826/2011, de la misma fecha⁶⁵⁷, por el que se confirman los nombres oficiales de los Ministerios y los nombres de las personas a las que se les encarga dirigirlos en calidad de Ministros, el antiguo Ministerio de Cultura desaparece fusionado en el actual de Educación, Cultura y Deporte. Por ello, se reduce la antigua autonomía ministerial a una Secretaría de Estado, con lo que se resta peso político a la Cultura en la ordenación del Poder Ejecutivo.

La Secretaría de Estado de Cultura se regula de modo más amplio en el artículo 8 del Real Decreto 257/2012. Aunque debemos retrotraernos a la Ley 50/1997 donde se prevé la figura de los Secretarios de Estado, e inicialmente a la Carta Magna Española.

La Constitución en vigor, prevé la posibilidad de un Gobierno mucho más amplio⁶⁵⁸, contemplando en sus inicios la incorporación no sólo de las personas que expresamente se designan como eran el propio Presidente, los Vicepresidentes si los hubiera, los Ministros y otras personas que legislativamente se determinasen⁶⁵⁹. En la mente del Constituyente se encontraba la posibilidad de incorporar a los Secretarios de Estado. Sin embargo, primero la praxis, y después la Ley del Gobierno acabó por frustrar esta posibilidad, tasando como componentes del Gobierno a los expresamente relacionados en el artículo 98.1 de la Constitución⁶⁶⁰.

En este sentido, se configuró por la Ley 50/1997 los Secretarios de Estado como órgano de colaboración y apoyo del Gobierno⁶⁶¹. El artículo 8 de esta norma en una interpretación auténtica del Legislador sitúa como órganos superiores de la

⁶⁵⁶ MUÑOZ MACHADO; *Tratado*. P. 746.

⁶⁵⁷ *Boletín Oficial del Estado*, número 307, de 22 de diciembre de 2011. P. 139968.

⁶⁵⁸ Isidre MOLAS; *Derecho Constitucional*. (Editorial Tecnos. 1998. Madrid.) [= MOLAS; *Constitucional*.] P. 163 y ss.

⁶⁵⁹ MOLAS; *Constitucional*. P. 163.

⁶⁶⁰ PÉREZ TREMPES; *Composición del Gobierno*. P. 27 y ss.

⁶⁶¹ MUÑOZ MACHADO; *Tratado*. P. 744.

Administración General del Estado a los Secretarios de Estado⁶⁶², enclavándolos dentro de la actividad de un Departamento o de la Presidencia del Gobierno⁶⁶³. Así pues, dice el profesor López Álvarez que los Secretarios de Estado suponen el vértice jerárquico de una "*suborganización departamental*", por cuanto se le asignan algunas de las competencias propias de los Ministros⁶⁶⁴. Y aunque hoy en día no podemos concebir la estructura del Poder Ejecutivo sin la figura de los Secretarios de Estado, parte de la doctrina defiende que su modelo no es del todo exitoso⁶⁶⁵.

En un sentido similar se pronuncia la Ley 6/1997, reguladora de la Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, que prevé dentro de la Administración Central del Estado la existencia como nivel siguiente al Ministro, el nivel jerárquicamente inferior del Secretario de Estado⁶⁶⁶, tal y como incorpora el artículo 6.2.A)⁶⁶⁷.

En el caso que nos ocupa, la Secretaría de Estado de Cultura desarrolla su actividad dentro del ámbito competencial del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. El mismo artículo 8 en su apartado 1 hace responsables a los Secretarios de Estado de la ejecución de la acción de Gobierno en la parcela material que se delimite normativamente. En consecuencia y como ya se dijo más extensamente, la creación de las Secretarías de Estado depende directamente del Presidente del Gobierno, de conformidad al artículo 8.2 de la Ley 6/1997 y al artículo 2.2.J) de la Ley del Gobierno, concordantes.

Del mismo modo, la creación de este órgano deberá hacerse a través de Real Decreto dictado por la figura competente para ello, por virtud del artículo 8.2 de la Ley

⁶⁶² MORELL OCAÑA; *Derecho Administrativo*. P. 365.

⁶⁶³ FERNÁNDEZ-CARNICERO; *Comentarios*. P. 208.

⁶⁶⁴ Concretamente nos dice que "*los Secretarios de Estado constituyen la cabeza de una "suborganización" departamental correspondiéndoles algunas de las competencias propias de los Ministros en el ámbito de sus competencias, como son las inherentes a su función de dirección superior y directa de los órganos dependientes (Directores generales), además del nombramiento de los subdirectores generales, relaciones con órganos de las Comunidades Autónomas, ejecución presupuestaria, contratación administrativa.*" Ver: Eugenio LÓPEZ ÁLVAREZ; "Los servicios centrales en la LOFAGE". En : *Estudios sobre la Ley de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado*. (Consejo General del Poder Judicial. 1999. Madrid.) [= LÓPEZ ÁLVAREZ; *Servicios centrales*.]P. 61 y ss.

⁶⁶⁵ El Profesor González Cueto así lo afirma en: FERNÁNDEZ-CARNICERO; *Comentarios*. P. 129.

⁶⁶⁶ Sobre las reglas relativas al nombramiento, cese, suplencia e incompatibilidades del Secretario de Estado, ver: FERNÁNDEZ-CARNICERO; *Comentarios*. P. 206-211.

⁶⁶⁷ LÓPEZ ÁLVAREZ; *Servicios centrales*. P. 61 y ss.

6/1997. Así las cosas, la Secretaría de Estado de Cultura viene creada por el Real Decreto 1823/2011 dictado por el Presidente del Gobierno, en su artículo 8 apartado 3, creación que fue confirmada por el Real Decreto 1887/2011, en su artículo 7 apartado 1, letra b y posteriormente, por el Real Decreto 257/2012, de 27 de enero, en su artículo 1, apartado 2 letra B), que parafrasea las directrices dadas por el primero de los decretos mencionados.

La última de las normas apuntadas será la encargada de estructurar el nuevo macro-ministerio, otorgando contenido orgánico a las instituciones creadas, o confirmada su subsistencia por otros instrumentos previos. Por tanto, no sólo en el artículo inicial se refiere este Real Decreto a la Secretaría de Estado, sino que será el encargado de dar desarrollo regulatorio la estructura ministerial de modo principal, entre otras normas, que ya se han aludido o se hará en adelante.

A pesar de la creación o supresión directa de estos órganos por el Presidente del Gobierno, la Ley 50/1997 los sitúa bajo la dirección del titular del Ministerio al que están adscritos, que será su superior jerárquico por mor del artículo 7.2. Tanto es así, que podrán desempeñar las competencias que por delegación⁶⁶⁸ les atribuya el Ministro, además de las suyas propias⁶⁶⁹. Los Secretarios de Estado, al igual que el Ministro tiene una doble función tanto técnica en cuanto que superiores jerárquicos de un departamento, y política, en cuanto que órganos de colaboración tanto del Ministro como del Gobierno en general⁶⁷⁰.

Respecto a las competencias propias, debemos decir, que es la Ley 6/1997 la que dispone en su artículo 8.2 que se fijarán por Real Decreto las relativas a la Secretaría de Estado. Sobre este mismo extremo se vuelve a pronunciar la misma norma pero en su

⁶⁶⁸ Sobre el régimen de la Delegación que establece la LOFAGE y la Ley 30/1992, recomendamos la lectura de: SANTAMARÍA; *Derecho Administrativo*. P.356 y ss. y Luis MORELL OCAÑA; *La delegación entre entes en Derecho publico español*. IEAL. 1972. Madrid.

⁶⁶⁹ El Secretario de Estado es el eslabón jerárquico inmediato al Ministro, pero no supe al Ministro como miembro del Gobierno. Si bien puede asistir a las reuniones del Consejo de Ministro o de las Comisiones Delegadas del Gobierno siempre que fuera convocado para ello, o fuera miembro de alguna de las Comisiones. Ver: MORELL OCAÑA; *Derecho Administrativo*. P. 365.

⁶⁷⁰ El profesor Gonzalez Cueto de modo muy gráfico explica que: "*Podemos suponer que son quienes hablan al oído de los Ministros y afirmar que son quienes deben parar los golpes políticos y mediáticos dirigidos a su superior jerárquico.*" Ver: FERNÁNDEZ-CARNICERO; *Comentarios*. P. 129.

artículo 14 donde se enumeran todas las atribuciones generales que corresponden al órgano que examinamos⁶⁷¹.

Destacan primeramente, el desempeño de las materias que le sean efectivamente atribuidas a las Secretarías de Estado, bien por el Real Decreto que los crea, o bien por otro posterior, tal y como fija el artículo 14.1 de la Ley 6/1997, que también recoge la posibilidad de delegación de competencias por parte del Ministro a la que ya se aludió, y que viene recogida a su vez, en el artículo 7.2 de la Ley 50/1997⁶⁷².

Son numerosas las competencias que atribuye el artículo 14 de la Ley 6/1997 a las Secretarías de Estado⁶⁷³. No obstante, y circunscribiéndonos a la Secretaría de Estado de Cultura, será el artículo 8.1 del Real Decreto 257/2012 el que en desarrollo de la previsión del artículo 14.1 de la Ley 6/1997⁶⁷⁴ y 2.2.J) de la Ley del Gobierno, cooncordantes entre sí, atribuirá las competencias a ejecutar de conformidad a las directrices del Gobierno como así dice el artículo 97 de la Constitución Española⁶⁷⁵.

En este sentido, el desarrollo normativo articulado de las competencias ha sido resuelto otorgando a la Secretaría de Estado, en primer lugar, la dirección de las competencias atribuidas a todo el Departamento de Cultura. De tal modo se recoge en el artículo 14.2 de la Ley 6/1997 que reserva al Secretario de Estado "*ejercer las competencias inherentes a su responsabilidad de dirección*". Es por tanto competencia del Secretario de Estado la superior dirección del Departamento a su cargo, la vigilancia e impulso del mismo a fin de la consecución de los objetivos técnicos y políticos marcados por el Presidente del Gobierno⁶⁷⁶ y por el Ministro encargado en materia cultural⁶⁷⁷.

Del mismo modo, se le atribuye la promoción de las industrias culturales, de la propiedad intelectual, el fomento de la lectura y la implantación de políticas de

⁶⁷¹ MORELL OCAÑA; *Derecho Administrativo*. P. 365.

⁶⁷² LÓPEZ ÁLVAREZ; *Servicios centrales*. P. 61 y ss.

⁶⁷³ CRESPO; *Mitos y ritos*. P. 104.

⁶⁷⁴ *Boletín Oficial del Estado*, número 90, de 15 de abril de 1997. Pp. 11755-11773.

⁶⁷⁵ TORRES DEL MORAL; *Principios*. P. 62.

⁶⁷⁶ TORRES DEL MORAL; *Principios*. P. 166.

⁶⁷⁷ MORELL OCAÑA; *Derecho Administrativo*. P. 365.

promoción del libro y de la creación literaria; la promoción, protección y difusión de las artes cinematográficas y audiovisuales de producción, distribución y exhibición.

Con respecto a la distribución de las materias relativas a la conservación del patrimonio cultural, corresponden al Secretario de Estado la promoción, protección y difusión del Patrimonio Histórico Español, de los museos estatales y de las artes plásticas y audiovisuales; así como la promoción, protección y difusión de los archivos y bibliotecas estatales, y a su vez, se encarga al Secretario de potenciar la modernización y gestión de las instituciones culturales de la Administración General del Estado, particularizando en los archivos y museos que sean propiedad del Estado.

Del mismo modo, deberá impulsar las relaciones internacionales de España con otros países en el marco de las competencias atribuidas en el ámbito cultural, así como realizar el seguimiento de las políticas llevadas a cabo por la Unión Europea dentro de estas materias. Esto mismo que describimos se prevé en el artículo 8.1.L) del Real Decreto 257/2012, de 27 de enero, se realiza en desarrollo de la previsión incluida en el artículo 14.1 de la Ley 6/1997, obteniendo confirmación competencial nuevamente del artículo 7.2 *in fine* de la Ley del Gobierno esta posibilidad de realizar actividades relativas a relaciones externas en las materias atribuidas⁶⁷⁸.

Al igual que en el caso del Ministro, el Secretario de Estado tendrá un Gabinete asesor, tal y como dispone el artículo 8.3 de Real Decreto 257/2012⁶⁷⁹. La creación de gabinetes asesores para el Secretario de Estado la otorga el artículo 10.1 de la Ley del Gobierno y viene desarrollado por el Real Decreto 1887/2011, que en su artículo 14.3 prevé que estarán conformados por una persona que ejercerá de Director del Gabinete y un número máximo de hasta tres asesores. Este artículo concede a los componentes del Gabinete del Secretario de Estado el nivel orgánico de subdirectores generales, hecho que se confirma en el artículo 8.3 del Real Decreto 257/2012 para los miembros del gabinete del Secretario de Estado de Cultura *ex profeso*.

⁶⁷⁸ Ver el apartado de "*Los Secretarios de Estado en las relaciones internacionales*" en: FERNÁNDEZ-CARNICERO; *Comentarios*. P. 127 y 128.

⁶⁷⁹ Sobre el Gabinete del Secretario de Estado ver: FERNÁNDEZ-CARNICERO; *Comentarios*. P. 149.

De otro lado, el Real Decreto 1887/2011, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, crea en su artículo 7.1.B) dos direcciones generales dependientes de la Secretaría de Estado de Cultura. En este sentido se expresa el artículo 8.2 del Real Decreto 257/2012 que desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio, y recoge las dos órganos directivos institucionalizándolos dentro del organigrama del Departamento de Cultura, siendo estos, la Dirección General de Políticas e Industrias Culturales y del Libro, y la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales y de Archivos y Bibliotecas.

La primera de ellas por virtud del artículo 9.1 del mismo reglamento antes referido, tiene atribuidas el diseño de las políticas de promoción de las industrias culturales o de promoción cultural, así como la potenciación de las políticas relacionadas con la industria del libro y las letras españolas. Son muy numerosas las competencias que se le han dispensado a esta Dirección General, para lo cual, el mismo instrumento normativo en el apartado 2 del artículo 9, ha creado cinco subdirecciones generales, entre las que se reparten las materias relacionadas en el apartado 1⁶⁸⁰.

A la misma vez, la normativa crea la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales y de Archivos y Bibliotecas, sobre la que trataremos más adelante, habida cuenta que es el objeto de nuestro estudio.

No obstante, no se nos debe escapar que también se constituye en el seno de la Secretaría de Estado, la Subdirección General de Gestión Económica y Financiera, cuya actividad se centrará según el apartado 4 del mismo artículo 8, en asesorar a los órganos directivos sobre la realización y preparación de los expedientes de contratación, así

⁶⁸⁰ El artículo 9.2 del Real Decreto 257/2012 crea las subdirecciones generales, que dependerán de la Dirección General de Política e Industrias Culturales y del Libro. A su vez, realiza el reparto de las competencias relacionadas en el apartado 2, distribuyéndolas entre las diversas Subdirecciones. Los cinco órganos subdirectivos creados son:

"a) La Subdirección General de Promoción de Industrias Culturales y Mecenazgo, a la que corresponde la ejecución de las funciones atribuidas a la Dirección General en los párrafos a), b), c), d) y e) del apartado 1.

b) La Subdirección General de Propiedad Intelectual, que ejercerá las funciones atribuidas a la Dirección General en el párrafo f) del apartado 1.

c) La Subdirección General de Promoción del Libro, la Lectura y las Letras Españolas, que ejercerá las funciones atribuidas a la Dirección General en los párrafos g), h), i), j) y k) del apartado 1.

d) La Subdirección General de Cooperación Cultural con las Comunidades Autónomas, que ejercerá las funciones atribuidas a la Dirección General en los párrafos l), m) y n) del apartado 1.

e) La Subdirección General de Promoción Exterior de la Cultura, que ejercerá las funciones atribuidas a la Dirección General en los párrafos ñ) y o) del apartado 1."

como la instrucción, tramitación de los expedientes de adjudicación de contratos, la instrucción y tramitación de expedientes de concesión de subvenciones y la ejecución de las previsiones en los Presupuestos Generales⁶⁸¹. Este órgano subdirectivo dependerá directamente del Secretario de Estado, sin que haya otro órgano interpuesto entre ambos.

Finalmente, se adscriben al Departamento de Cultura una Abogacía del Estado y una delegación de la Intervención General del Estado, integrándose ambas orgánicamente en la Secretaría General en la Abogacía del Estado adscrita al Departamento, y en la Intervención Delegada del Departamento, respectivamente, tal y como fija el artículo 9.5 del Real Decreto 257/2012.

Con respecto a la conformación anterior de la organización ministerial dada por el Real Decreto 1132/2008, de 4 de julio⁶⁸², observamos importantes diferencias, además de la ya aludida autonomía ministerial a la que ahora ha renunciado. Destaca claramente la inexistencia de un Secretario de Estado, siendo el Ministro el director y organizador principal de las políticas de todo el Departamento⁶⁸³, a la vez que superior jerárquico inmediato y único. En estos términos se expresa el artículo 1.3 del Real Decreto cuando dice que

"El Ministerio de Cultura, bajo la superior dirección del titular del Departamento, ejerce las atribuciones que legalmente le corresponden a través de la subsecretaría de Cultura, órgano directivo ..."

En este sentido, observamos que en lugar de un Secretario de Estado, con mayor rango y por tanto mayor importancia política, se optó por una figura orgánica inferior, el Subsecretario de Cultura, que finalmente, desempeñaba las mismas funciones de

⁶⁸¹ Esto enlaza con las competencias que tiene el Ministro atribuidas en materia presupuestaria, y que le posibilitan tener créditos presupuestarios con los que poder desempeñar el encargo político que ha recibido del Presidente del Gobierno. La ejecución de estas tareas más económicas, las realiza la Subdirección General de Gestión Económica y Financiera por virtud del artículo 8.4 del Real Decreto 257/2012. Sobre las competencias en materia presupuestaria del Ministro, ver: MORELL OCAÑA; *Derecho Administrativo*. P. 364.

⁶⁸² *Boletín Oficial del Estado*, número 165, de 9 de julio de 2008. Pp.29987- 29992.

⁶⁸³ TORRES DEL MORAL; *Principios*. P. 166.

coordinación de los servicios del Ministerio. Sin embargo, no se nos debe escapar que la diferencia más drástica es que los Subsecretarios tienen la consideración de órganos directivos, como dice el propio reglamento, tomándolo de la Ley 6/1997, y no de órganos superiores del Ministerio, consideración que sólo le corresponde al encargado del Departamento y a su Secretario de Estado. El Subsecretario es un nivel intermedio entre el Secretario de Estado y el Secretario General aunque a este último se le haya dispensado el mismo nivel orgánico, por virtud del artículo 16.3 de la Ley 6/1997⁶⁸⁴.

Este Real Decreto previó la creación de diversos órganos directivos dependientes del Subsecretario del Ministerio, como eran la Secretaría General Técnica, órgano técnico por excelencia del Departamento⁶⁸⁵; y tres direcciones generales siendo estas: la Dirección General de Política e Industrias Culturales, la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales y la Dirección General del Libro, Archivos y Bibliotecas. Estos tres órganos directivos eran los verdaderos encargados de la gestión de las áreas de funcionamiento administrativo del Departamento, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 18 de la LOFAGE, si bien es cierto, cada uno de ellos, tenía la asistencia de una o más subdirecciones generales, según se diera el caso⁶⁸⁶.

1.4. La Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales y de Archivos y Bibliotecas.

Dentro de la estructura departamental que el titular del mismo ha instado a crear, y dependiente directa y jerárquicamente de él y de su Secretario de Estado, se encuentra la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales y de Archivos y Bibliotecas, entre otras. Será esta la que se encargue de ejecutar las políticas reativas a la protección del Patrimonio cultural español, como en su momento examinaremos.

⁶⁸⁴ Sobre el Subsecretario ver: Fernando GARRIDO FALLA ET ALTER; *Tratado de Derecho Administrativo*. Madrid. 2010. Editorial Tecnos. P. 468.

⁶⁸⁵ MORELL OCAÑA; *Derecho Administrativo*. P. 368.

⁶⁸⁶ En este punto, remitimos al articulado del Real Decreto 1132/2008, de 4 de julio, donde se crean y regulan las tres direcciones generales, y se crean las subdirecciones a su cargo, siendo estos: el artículo 4 para la Dirección General de Política e Industrias Culturales, el artículo 5 para la Dirección General de Bellas Artes y Bienes culturales y el artículo 6 para la Dirección General del Libro, Archivos y Bibliotecas.

Tradicionalmente, dentro de la ordenación Administrativa que se ha venido otorgando a los Ministerios, la originaria Dirección General de Bellas Artes ha sido el órgano directivo que desde su creación material en el seno del Ministerio de Instrucción por el Conde de Romanones⁶⁸⁷, ha tenido sistemáticamente el encargo de la tutela del Patrimonio Histórico en España, y la potenciación y difusión de las políticas de conservación y recuperación. La implantación de esta Dirección General había supuesto un paso más a las políticas de estudio, conocimiento, descubrimiento e inventariado que desde el siglo XVIII llevaban a cabo las Reales Academias.

Con la aprobación de la Ley 16/1985, reguladora del Patrimonio Histórico Español, se institucionalizó de nuevo legislativamente la necesidad de contar con un Departamento especializado, en el seno del organigrama de la Administración General del Estado, en la última época democrática, tal y como apunta la profesora Querol. Desde entonces ha sido nombrada y renombrada de diversos modos, si bien, nunca se ha suprimido la referencia a las Bellas Artes⁶⁸⁸. Ya en tiempos más recientes, se decidió incluir la denominación relativa a los bienes culturales, a pesar de que no es un nombre de tradición española, sino italiana.

En época de la democracia, la primera regulación que tenemos es del año 1982, donde se le da el nombre de Dirección General de Bellas Artes y Archivos, dependiente del Ministerio de Cultura, y siendo confirmada su existencia por el artículo 1 del Real Decreto 565/1985, de 24 de abril, por el que se establece la estructura orgánica básica del Ministerio de Cultura y de sus Organismos autónomos, antes de aprobarse la Ley del Patrimonio Histórico y de desarrollarse su reglamento. Así las cosas, no es de extrañar las referencias en el Reglamento a esta Dirección General, pues era la denominación que tenía en aquel momento. Así permaneció y se confirmó en el año 1993 a través del Real Decreto 1816/1993, de 18 de octubre, por el que se modifican determinados artículos del Real Decreto 565/1985, de 24 de abril, por el que se establece la estructura orgánica básica del Ministerio de Cultura y de sus Organismos autónomos.

⁶⁸⁷ CABELLO; *Inicio*. P. 59 y ss.

⁶⁸⁸ QUEROL; *Gestión*. P. 306.

El siguiente gran cambio normativo en este aspecto sucederá tres años después. En 1996, tras 13 años de existencia de la Dirección General de Bellas Artes y de Archivos, desaparecerá en 1996, por acción del Real Decreto 1887/1996, de 2 de agosto, de estructura orgánica básica del Ministerio de Educación y Cultura, por el que se desdobra este Departamento y se reparten las competencias entre la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales, y la Dirección General del Libro, Archivos y Bibliotecas, suprimiendo la Dirección General de Bellas Artes y Archivos, y fusionando los Ministerios de Educación y de Cultura en un sólo Departamento.

Esta situación se confirmará por el Real Decreto 1331/2000, de 7 de julio, por el que se desarrolla la Estructura Orgánica Básica del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte⁶⁸⁹, por los artículos 7.2, 8 y 9, por el Real Decreto 1601/2004, de 2 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Cultura⁶⁹⁰, en sus artículos 1.3, 4 y 5 y en el Real Decreto 1132/2008, de 4 de julio, dictado con el mismo fin, en sus artículos 1.3, 5 y 6.

En la actualidad, la denominación que tiene nuestro centro directivo es el de Dirección General de las Bellas Artes y Bienes Culturales y Archivos y Bibliotecas, por mor del artículo 7 del Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre. Dados los errores sintácticos a la hora de nominar el órgano, y teniendo en mente la inclusión de tanto enlace copulativo, podemos deducir que se trata de un macro centro directivo, creado con el fin de incluir bajo una misma denominación departamental, órganos que en el anterior organigrama se encontraba más diversificado, y efectivamente así es.

1.4.1. El punto de partida. La estructura dada por el Real Decreto 1132/2008.

La actual Dirección, como órgano directivo ejecutor directo⁶⁹¹ de las políticas relativas al Patrimonio Cultural, es la división fundamental del Ministerio que además

⁶⁸⁹ *Boletín Oficial del Estado*, número 163, de 8 de julio de 2000. Pp. 24631-24639.

⁶⁹⁰ *Boletín Oficial del Estado*, número 160, de 3 de julio de 2004. Pp. 24670-24673.

⁶⁹¹ MORELL OCAÑA; *Derecho Administrativo*. P. 366.

agrupa, organiza y unifica al resto de órganos que dependan de ella funcionalmente⁶⁹². En consecuencia, son los que proponen los proyectos de su Dirección, dirigirlos y cuidar de que lleguen a buen fin⁶⁹³; gestionan y supervisan actividades que estimen por conveniente de conformidad a las competencias que tienen atribuidas⁶⁹⁴ así como las tareas que se realicen en la dirección que tienen a su cargo⁶⁹⁵, y resuelven los expedientes administrativos que se tramitan en ella⁶⁹⁶, o bien, pueden realizar propuesta de resolución en los casos en que la decisión corresponda a órganos superiores jerárquicamente⁶⁹⁷. Debemos de recordar, que el Director General⁶⁹⁸ tiene el poder de decisión en las materias que son de su competencia, salvo que legalmente se disponga que la decisión le corresponde al Ministro, o en su caso al Secretario de Estado⁶⁹⁹.

Nuestro centro directivo, ha sufrido muchas transformaciones desde su aparición por primera vez en el organigrama de la Administración General del Estado. Las últimas de ellas fueron protagonizadas por los Reales Decretos 1320/2004, de 28 de mayo, por el Real Decreto 1132/2008, de 4 de julio, y por el Real Decreto 257/2012, de 27 de enero. En nuestro análisis partiremos del Real Decreto 1132/2008, de 4 de julio otorgado por el anterior Gobierno Zapatero, por el que se desarrollaba la estructura orgánica básica del hoy suprimido Ministerio de Cultura. De su lectura atenta, podremos observar como ya el artículo 1 en su apartado 3 enclavaba en el seno de la estructura ministerial, la existencia de la tradicional Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales, y la Dirección General del Libro, Archivos y Bibliotecas, amén de la Dirección General de Política e Industrias Culturales. Nos centraremos en los dos primeros casos, pues el tercero no resulta tanto de interés competencialmente habando, para este estudio. Ambas direcciones obtuvieron su posterior desarrollo reglamentario, en el que se les dió contenido material y orgánico a ambas.

Circuncribiéndonos estrictamente a la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales, su inclusión en la estructura departamental viene recogida en el artículo 1.3 del Real Decreto de 2008. Pero como ya habíamos apuntado, no sólo ahí,

⁶⁹² MUÑOZ MACHADO; *Tratado*. P. 749.

⁶⁹³ MORELL OCAÑA; *Derecho Administrativo*. P. 366.

⁶⁹⁴ MUÑOZ MACHADO; *Tratado*. P. 749.

⁶⁹⁵ MORELL OCAÑA; *Derecho Administrativo*. P. 366.

⁶⁹⁶ MUÑOZ MACHADO; *Tratado*. P. 749.

⁶⁹⁷ MORELL OCAÑA; *Derecho Administrativo*. P. 366.

⁶⁹⁸ CRESPO; *Mitos y ritos*. P.100.

⁶⁹⁹ MORELL OCAÑA; *Derecho Administrativo*. P. 366.

sino que tuvo un desarrollo posterior, reservando a tal efecto, el órgano Regulador el artículo 5 del mismo instrumento normativo.

Del examen del artículo 5 observamos que se divide en dos partes, siendo la primera la que atribuye el contenido material al órgano, y la segunda la que describe cómo sería en adelante su ordenación interna. En el caso del apartado 1, se describen las competencias que ejercería la Dirección, siendo estas muy variadas, pero siempre tocantes a la protección del Patrimonio Histórico Español y de las Bellas Artes. Más concretamente, las competencias se relacionan en 11 puntos donde se acogen materias relativas a la arqueología, a los museos, a la restauración, a los bienes inmuebles y a los bienes muebles componentes del patrimonio histórico, así como la promoción de actividades que den a lugar a su conocimiento y difusión. Examinando una a una las competencias atribuidas, estas son:

1. La Dirección General tiene el encargo de llevar y dirigir el Registro de bienes de interés cultural del que hablan los artículos 12 y 13 de la Ley 16/1985, debiendo a tal punto expedir las correspondientes títulos de Bien de Interés Cultural, y de realizar el Inventario general de bienes muebles a nivel nacional.

2. De conformidad a las competencias que le otorga la Ley del Patrimonio Histórico Español, podrá adquirir nuevos bienes del Patrimonio cultural para las colecciones públicas, pudiendo ejercer el tanteo y retracto del que habla y de las medidas que deban adoptarse para su protección y defensa.

3. La coordinación con las unidades del Ministerio que intervengan en la gestión de bienes del Patrimonio Histórico Español, así como con los demás Departamentos ministeriales y, en su caso, con las demás Administraciones Públicas.

4. El ejercicio de las competencias que corresponden a la Administración General del Estado para la aplicación del régimen jurídico de la protección del patrimonio histórico.

5. La gestión de los museos de titularidad estatal dependientes del Departamento a través de esta Dirección General.

6. El asesoramiento respecto de los museos de titularidad estatal dependientes de otros Ministerios, la coordinación del Sistema Español de Museos y la cooperación con otras Administraciones y entidades públicas o privadas en materia de museos.

7. La elaboración y ejecución de los planes para la conservación y restauración de los bienes inmuebles del patrimonio histórico, sin perjuicio de las funciones atribuidas a la Gerencia de Infraestructuras y Equipamientos de Cultura, así como la cooperación con otras Administraciones Públicas y entidades públicas o privadas para el desarrollo de dichos planes y su seguimiento.

8. La elaboración y ejecución de los planes para la conservación y restauración de los bienes muebles del patrimonio histórico, así como de los fondos que constituyen el patrimonio documental y bibliográfico y la cooperación con otras Administraciones públicas y entidades públicas o privadas para el desarrollo de dichos planes y su seguimiento.

9. La promoción y fomento de los proyectos de investigación arqueológica española en el exterior.

10. El archivo y sistematización de los trabajos realizados y de la documentación disponible sobre patrimonio histórico; la investigación y estudio sobre criterios, métodos y técnicas para su conservación y restauración, así como la formación de técnicos y especialistas en conservación y restauración de los bienes inmuebles y muebles integrantes de dicho patrimonio.

11. La promoción de la creación artística y de las exposiciones y cualesquiera otras actividades de difusión de las artes plásticas.

Sin embargo, y como ya hemos apuntado, no es el único órgano directivo creado con competencia relativas al patrimonio cultural. En el artículo 6 se atribuyen materias en este campo a la Dirección General del Libro, Archivos y Bibliotecas, incluyendo hasta quince de ellas en la relación que dispone el Real Decreto, siendo estas la promoción y difusión nacional e internacional las letras españolas, la promoción de la

lectura mediante campañas de fomento de esta, así como del libro mediante ayudas a la edición y a la participación en ferias y exposiciones nacionales e internacionales, fomentar el estudio y propuesta de actuaciones en relación con la industria editorial y del libro en general, articulación de políticas de promoción y ayuda a la creación literaria y a la traducción, mediante convocatoria y concesión de becas, premios y cualquier otro tipo de estímulos, la gestión de los archivos de titularidad y gestión estatal adscritos al Departamento, y el asesoramiento respecto de los archivos de titularidad estatal dependientes de otros Ministerios, la creación, dotación y fomento de archivos de titularidad estatal, la coordinación⁷⁰⁰ del Sistema Español de Archivos, el fomento de la conservación del patrimonio documental y su promoción y difusión nacional e internacional, a planificación, desarrollo y mantenimiento del archivo central del Departamento, la elaboración de programas y planes para el fomento y mejora de las bibliotecas, así como la coordinación y promoción de la cooperación bibliotecaria, a oferta de servicios técnicos y asesoramiento en materia bibliotecaria, la creación, dotación y fomento de bibliotecas de titularidad estatal, la obtención, explotación y utilización de datos de bibliotecas, y finalmente, la coordinación y mantenimiento del Catálogo colectivo del Patrimonio bibliográfico.

A fin de ejecutar todas estas políticas del ramo cultural, el Real Decreto crea dentro de cada Dirección General diversos subdepartamentos que ayudarán en el desempeño de las tareas adjudicadas de conformidad al artículo 11 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, donde se da acogida a la posible creación de órganos y unidades administrativas por cada Administración Pública, en el ámbito de las competencias atribuidas. Para la creación de estos órganos se debe cumplir con los requisitos del apartado 2 y 3 del mismo artículo⁷⁰¹.

⁷⁰⁰ Sobre el Principio de Coordinación de las Administraciones Públicas habla extensamente el profesor Bouazza Ariño en: Omar BOUAZZA ARIÑO; "Principio de Coordinación". En el colectivo: *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*. La Ley. 2010. Madrid. P. 921-944.

⁷⁰¹ El artículo 11 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, prevé la posibilidad de la creación de unidades administrativas como secciones, negociados, etc., que ayudan a articular y desarrollar el trabajo administrativo que debe desarrollarse en el ámbito de la Administración a la que esté adscrito. Pero la creación no es libre absolutamente, sino que se ve tasada por los requisitos dispuestos en los apartados 2 y 3. Así las cosas, dispone el apartado 3 que no podrán crearse órganos que supongan unauplicidd de los ya existentes, ya que esto iría en contra de los principios económicos de los que habla la LOFAGE en su artículo 3.2.B) sobre la eficiencia en a asignación y utilización de recursos públicos. En este sentido, para poder crearse nuevos órganos tiene que haber una partida presupuestaria para crear y dotar el negociado, así como ponerlo en funcionamiento, deberán delimitarse las funciones que desarrollará y disponerse de qué organo dependerá jerárquicamente.

En el seno de la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales el artículo 5.2, crea hasta 4 Subdirecciones generales entre las que distribuye las diversas materias incluidas en el elenco del primer apartado. Los órganos subdirectivos creados fueron: la Subdirección General de Protección del Patrimonio Histórico, la Subdirección General de Museos Estatales, la Subdirección General del Instituto del Patrimonio Cultural de España que daba nuevo nombre a la Subdirección General del Patrimonio Histórico Español, y por último, la Subdirección General de Promoción de las Bellas Artes.

A su vez, el apartado 2 del artículo 6 creó como entes dependientes de la Dirección General del Libro, Archivos y Bibliotecas tres departamentos subdirectivos con rango de subdirección general, que se trataban de la Subdirección General de Promoción del Libro, la Lectura y las Letras Españolas, la Subdirección General de los Archivos Estatales, y la Subdirección General de Coordinación Bibliotecaria.

Sobre las unidades, negociados y puestos de trabajo que en el seno de la organización ministerial tengan rango inferior a las subdirecciones generales, que dirigidas por los correspondientes directores generales superiores jerárquicamente, y adscritas a las subdirecciones generales, tal y como estime el Ministro de Cultura, tal y como disponía el Real Decreto 1132/2008 en su Disposición Transitoria Única, continuarán existiendo y se adaptará a la nueva ordenación que tenía el ministerio⁷⁰².

Gran parte de este ordenación se ha visto cambiada o suprimida en la actualidad por el Real Decreto 257/2012, de 27 de enero.

1.4.2. La actual Ordenación de la Dirección General.

Haciendo un esfuerzo por sintetizar todo lo anterior, en el año 2012 existía un organigrama bastante más amplio del que hoy tenemos. Las políticas de restricción a las

⁷⁰² Sobre los criterios legales para la creación de órganos y unidades administrativas ver: CRESPO; *Mitos y ritos*. P. 96 y ss.

que se ha tenido que someter la Administración General del Estado, a partir de las Directrices de la Unión Europea que fueron asumidas a través del Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público. En su preámbulo, defiende que

"La importante desviación del saldo presupuestario estimada en el momento presente para el conjunto de las Administraciones Públicas para el ejercicio 2011 respecto al objetivo de estabilidad comprometido, obliga al Gobierno a tomar medidas de carácter urgente para su corrección.

Estas primeras medidas, que comportan acciones tanto por el lado de los ingresos públicos como por el lado de los gastos, suponen una reducción de carácter inmediato del desequilibrio presupuestario en más de un punto porcentual del Producto Interior Bruto. Con estas acciones se pretende garantizar que el sector público español inicie una senda de reequilibrio que aporte credibilidad a la evolución futura de la deuda y déficit públicos."

Habida cuenta la prórroga automática de los Presupuestos Generales del Estado que obra la Constitución Española en su artículo 134.4, para los casos en los que no se hubiese aprobado el nuevo presupuesto, y la situación de crisis económica absoluta que había en aquel momento, el Gobierno actual, recién tomada la posesión de sus cargos, decidió dictar un Real Decreto-Ley con medidas de urgencia, habida cuenta que las Cortes Generales estaban reunidas desde hacía poco tiempo, y la actividad parlamentaria se había visto paralizada por la disolución de las Cámaras⁷⁰³.

⁷⁰³ El más importante de ellos fue el amplísimo Real Decreto-Ley 20/2011, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera para la corrección del déficit público. Ver: *Boletín Oficial del Estado*, número 315, de 31 de diciembre de 2011. No fue la única norma dictada por el estilo. Otros ejemplos fueron el Real Decreto-Ley 2/2012, de 3 de febrero, de saneamiento del sector financiero. *Boletín Oficial del Estado*, número 30, de 4 de febrero de 2012, o el Real Decreto-Ley 12/2012, de 30 de marzo, por el que se introducen diversas medidas tributarias y administrativas dirigidas a la reducción del déficit público, publicado en el *Boletín Oficial del Estado*, número 78, de 31 de marzo de 2012.

De hecho, la propia norma reconoce en su preámbulo, que dada la constitución de las Cortes Generales españolas el 13 de diciembre de 2011, resultaba imposible la tramitación y aprobación de los nuevos Presupuestos Generales del Estado, con anterioridad al 31 de diciembre. Del mismo modo, incluyó las directrices de la Unión Europea que buscaban el equilibrio presupuestario tan demandado desde el exterior del país y desde la propia sociedad.

A su vez, el desarrollo ministerial de nuestro Departamento se condicionó a estas medidas ahorrativas que ahora se obraban en el presupuesto que se iba a prorrogar automáticamente al día siguiente de la aprobación del Real Decreto-Ley. En consecuencia, el recorte económico y la reducción del entramado organizativo se imponía. Ello conllevó a una notable reducción de los órganos directivos y subdirectivos en el interno del Ministerio, entre los que se procederá a la redistribución y reasignación de las tradicionales competencias que desempeñarán.

Con estas premisas, en la ordenación dada por el Real Decreto 1887/2011 del actual Departamento de Educación, Cultura y Deporte, se dispuso una Secretaría de Estado para la Cultura, y dos direcciones generales como ya apuntamos al principio del epígrafe.

Para el desempeño de las políticas relativas a la conservación, difusión, promoción y tutela del patrimonio cultural español, se conformó la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales, y de Archivos y Bibliotecas por virtud del artículo 7.1.B.2º del Real Decreto 1887/2011. Esta primigenia norma, tuvo un posterior desarrollo en el consabido Real Decreto 257/2012, vital para nuestro estudio actual, que retoma la planta dada en el artículo 8.2 del mismo. Si bien, la misión de este tan sólo será la de crearlo y encuadrarlo en la estructuración ministerial. Será el artículo 10 de la misma regulación, el encargado de atribuir de un modo específico las competencias al órgano directivo objeto de nuestro estudio.

Antes de centrarnos en la atribución competencial, debemos retomar lo explicado en el apartado anterior de este estudio, sobre la regulación dada por el Real Decreto 1132/2008, por el que se dividían las competencias entre los dos centros directivos ya mencionados y analizados, a saber: la Dirección General de Bellas Artes y

Bienes Culturales, y la Dirección General del Libro, Archivos y Bibliotecas. La organización actual parece haber fusionado ambas en la actual Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales, y de Archivos y Bibliotecas, por lo que a la titulación respecta.

A pesar de ello, no se nos debe escapar que con respecto a la conformación dada por el Real Decreto de 2008, desaparece la referencia a las políticas libreras del nombre, y ello es debido a que dicha materia pasa a estar englobada en el otro departamento directivo creado en la Secretaría de Estado de Cultura, la Dirección General de Política, e Industrias Culturales y del Libro, de conformidad al artículo 7.1.B.1º del Real Decreto 1877/2011 y del artículo 8.2. A del Real Decreto 257/2012, concordantes.

A mayor abundamiento, vemos como pasan a depender de dicho órgano competencias relativas al impulso de la industria del libro y de las políticas de lectura. Así las cosas, los vemos de modo efectivo en el artículo 9.1 del Real Decreto 257/2012 por el que pasan a depender de esta Dirección General la promoción nacional e internacional de las Letras españolas y las políticas de difusión de estas, o el fomento y creación de campañas de animación lectora entre la población nacional.

A su vez, pasaron a depender también las políticas de ayuda a la creación y edición literaria, la ayuda y subvención a esta, la celebración de ferias y eventos de potenciación y difusión de la literatura y creación literaria, así como para la traducción a otras lenguas, y en general la realización de cualquier estudio o propuesta de implementación de políticas relativas a la industria del Libro. La atribución material viene recogida en los apartados g), h), i), j) y k) del apartado 1 del artículo 9 del Real Decreto 257 del año 2012 y van directamente atribuidos a la subdirección general de promoción del Libro, la Lectura y las Letras Españolas, que se crea como órgano de desconcentración y subdirectivo por virtud del apartado 2 del mismo artículo, y a la que ya hicimos referencia con anterioridad.

Centrándonos de lleno en la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales, y de Archivos y Bibliotecas, fruto de aquella redistribución que hizo el Gobierno, se unificaron en este mismo centro directivo todas las subdirecciones generales existentes en la anterior estructura dada por el Real Decreto 1132/2008, con la

excepción de la Subdirección General de Promoción del Libro, la Lectura y las Letras Españolas, que pasa por mor del artículo 9.2.c) del Real Decreto 257/2012 pasa a depender de la Dirección General de Política e Industrias Culturales y del Libro, como ya apuntamos anteriormente. El resto de las Subdirecciones generales que hasta la reforma ministerial se repartían entre las Direcciones Generales de Bellas Artes y Bienes Culturales y la Dirección General del Libro, Archivo y Biblioteca, ahora han pasado a depender del nuevo gran centro directivo que se crea tras la unificación.

Así pues, por virtud del artículo 10.2 del Decreto 2012 se confirma la existencia de los centros subdirectivos de desconcentración administrativa creados con anterioridad, siendo estos la Subdirección General de Protección del Patrimonio Histórico, la Subdirección General de Museos Estatales, la Subdirección General del Instituto del Patrimonio Cultural de España, la Subdirección General de Promoción de las Bellas Artes, la Subdirección General de los Archivos Estatales, la Subdirección General de Coordinación Bibliotecaria. Entre las mismas se distribuyen las competencias que tienen atribuidas la Dirección General de la que dependen todas ellas, a fin de ejecutarlas de conformidad a las directivas dadas por el titular del Departamento Ministerial, y en última estancia, del Gobierno de la Nación.

Con respecto a las competencias cuyo desempeño se encarga a la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales, y de Archivos y Bibliotecas, estas vienen descritas por el apartado 1 del artículo 10 del Real Decreto 257/2012. Del examen pormenorizado de las mismas podemos concluir que, como era previsible, la fusión de direcciones generales ha supuesto la unificación de las materias que tenían atribuidas estas en el nuevo macro centro directivo, estando recogidas en 22 items de dicho artículo. Estas competencias son las siguientes:

1. La Dirección General tiene el encargo de llevar y dirigir el Registro de bienes de interés cultural del que hablan los artículos 12 y 13 de la Ley 16/1985, debiendo a tal punto expedir las correspondientes títulos de Bien de Interés Cultural, y de realizar el Inventario general de bienes muebles a nivel nacional. Sobre este último debemos atenernos a lo dispuesto en el artículo 26 en su apartado 1 de la Ley del Patrimonio Histórico Español, donde se encarga esta competencia a la Administración General del Estado. Del mismo modo, el apartado 5 autorizó al Gobierno para que regule por medio

de Reglamento el funcionamiento y organización del Inventario General de Bienes Muebles, hecho que se plasmó en el Real Decreto 111/1986, de 10 de enero⁷⁰⁴.

También corresponde a nuestra Dirección General según el artículo 10.1.b) del Real Decreto 257/2012, realizar la propuesta de adquisición de nuevos bienes del Patrimonio Histórico Español para las colecciones estatales y fijar a cuál de ellas será adscrita. Esto se plasma en tres aspectos, que debemos examinar.

El primero de ellos, es la posibilidad directa de adquirir por parte de la Administración en términos generales cualquier bien componente del Patrimonio Cultural Español. Esta posibilidad le asiste a cualquier persona física o jurídica, de conformidad a lo dispuesto en el Código Civil, que en su artículo 609 dispone los modos de adquirir. En consecuencia, cualquier Administración podrá devenir propietaria de un bien del Patrimonio Artístico bien porque lo adjudique la Ley, por sucesión testada o intestada, por donación o por cualquier contrato traditivo.

Sobre la sucesión, puede ser que el Estado se convierta en propietario de un bien mueble o inmueble componente del Patrimonio Histórico Español, bien porque se convierta en heredero del causante de conformidad a legado testamentario, o a causa de la sucesión intestada, al convertirse en heredero en última instancia al no tener el causante otro heredero conocido, de conformidad a lo recogido en el artículo 913 y 956 y siguientes del Código Civil. En ambos casos, dispone la Disposición Adicional Octava que la aceptación de los legados o herencias corresponderá al Ministerio de Cultura, y según el organigrama actual al que tiene atribuidas estas competencias, que es el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. En el caso de herencias, se aceptará siempre a beneficio de inventario, tal y como exige el apartado 1 de la Disposición. En todo caso, se informará por el Ministerio aceptante al Departamento de Hacienda de las aceptaciones que se realicen.

De otra parte, el Estado puede adquirir por medio de la donación, tal y como dice el artículo 609 Código Civil, pero también de conformidad a la habilitación que para ello otorga al Ministerio la Disposición Adicional VIII, con los requisitos antes

⁷⁰⁴ *Boletín Oficial del Estado*, número 24, de 28 de enero de 1986. Pp. 3815-3831.

examinados, o a través de determinados contratos traditivos. Así las cosas, y habida cuenta este último apartado debemos decir que entre los contratos traditivos por los que se adquiere la titularidad dominical, encontramos además de la donación que expresamente se incluye en el artículo 609 del Código Civil, la compraventa o la permuta.

Sobre la compraventa, debemos de recordar que cualquier Administración Pública podrá adquirir un bien, siempre y cuando tenga partida presupuestaria para ello. En orden a ello, los Presupuestos Generales del Estado deberán hacer una reserva de crédito presupuestario anualmente para los fines adquisitivos por parte de la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Muebles y de Archivos y Bibliotecas. Así pues, la adquisición se regulará directamente por lo dispuesto en los artículos 1445 y siguientes del Código civil.

Mención explícita sí debemos de hacer al derecho de tanteo y retracto que asiste a la Administración en el caso de venta de bienes culturales en el territorio estatal.

Examinando el primero de ello, contempla el artículo 38.1 de la Ley 16/1985, el derecho de tanteo de la Administración General del Estado de cualquier bien componente del Patrimonio Histórico Español, sea este bien de interés cultural o se encuentre incluido en el Inventario General de Bienes Muebles. Sin embargo, la dicción del artículo induce a error, pues el Legislador habla de subastadores, con lo que induce a pensar en sólo las ventas que se realicen en subastas. Pero debemos negar esto, pues si acudimos al artículo 26.6.c) del mismo texto legislativo exige que se notifique cualquier transmisión *inter vivos* o *mortis causa* a la Administración competente para ello, que en este caso sería las que figuran en el artículo 6 de la misma Ley⁷⁰⁵.

Esta misma obligación se ve confirmada por lo que previamente ha establecido el apartado 4 del mismo artículo 26, cuando dice que

⁷⁰⁵ Se refiere a las Comunidades Autónomas, encargadas de ejecutar las políticas de protección del Patrimonio Cultural y a la Administración General del Estado.

"Los propietarios o poseedores de los bienes muebles que reúnan el valor y características que se señalen reglamentariamente, quedan obligados a comunicar a la Administración competente la existencia de estos objetos, antes de proceder a su venta o transmisión a terceros."

Con esto se busca por el Legislador tener localizadas el mayor número posible de las piezas y obras de arte más sobresalientes de España, que revistan las características que se determinen en el Reglamento 111/1986, de 10 de enero. Con esta afirmación de la Ley se encuentra en la *mens legislatoris* poder tener un control mayor del patrimonio a efectos de su protección y conservación, y sobre todo del patrimonio en manos privadas, que es siempre el más difícil de fiscalizar. Así pues, no se debe escapar que la obligación de comunicación, debe ser realizada antes de su transmisión a otras personas, por lo que recaerán sobre el detentador de la pieza todas las obligaciones posteriores inherentes a este tipo de bienes, y entre ellas la de comunicar la intención de su venta. Debemos llamar la atención, sobre la inclusión en la Ley de la distribución de las obligaciones entre el propietario o el poseedor, y ello con la intención de abarcar el mayor número de personas en la obligatoriedad de la conducta.

Todas estas medidas, tienen como fin último, no sólo obligar a los subastadores a comunicar a la Administración la intención de la venta de cualquier bien inscrito en el Registro de Bienes de Interés Cultural o incluido en el Inventario General de Bienes muebles, sino la de obligar a cualquier persona sea física o jurídica que proceda a la venta de un bien con ciertas características, a comunicar su intención de venta del mismo y el precio y condiciones, y posibilitar así el ejercicio por parte de los poderes públicos del derecho de tanteo que le asiste, por virtud del artículo 38.1 de la Ley 16/1985. Si por la razón que fuere, no se comunicase esta intención, regula el mismo artículo en su apartado 3 la posibilidad del ejercicio del derecho de retracto durante seis meses a partir de cuando tenga conocimiento de que la venta ha sido verificada.

En relación al segundo de los contratos que expresamente hemos mencionado, la permuta, debemos decir que viene regulado de modo general entre los artículos 1538 hasta el 1541 del Código Civil, remitiendo este último en lo no previsto a la regulación de la compraventa que se extiende en los más de ochenta artículos anteriores del mismo

código. Sin embargo, hace expresa mención a la permuta el artículo 34 de la Ley 16/1985 del Patrimonio Histórico Español. El Legislador permite expresamente al Gobierno aprobar la permuta de un bien componente del Patrimonio Histórico Español por otro de igual o menor valor al permutado y siempre con un significado igual o superior al que se recibe. Pero la actuación del Gobierno debe contar con los informes previos, vinculantes y favorables de los tres informes dictados por las Reales Academias de las Bellas Artes de San Fernando y de la Historia, y de la Junta de Calificación, Valoración y exportación de Bienes del Patrimonio Histórico Español.

Un segundo aspecto sería la adquisición por disposición expresa de la Ley. Aunque este es uno de los modos de adquirir a los que se refiere el artículo 609 del Código Civil, hemos preferido tratarlo de modo particular, ya que exige de un estudio más pormenorizado.

Como decimos, el Código Civil de 1889 en vigor, concibe como una de las posibilidades de adquisición de la titularidad sobre un bien, la adjudicación directa por la Ley. Esto se plasma claramente en casos de bienes naturales y de pública necesidad, como el agua por virtud del artículo 2 del Real Decreto-Legislativo 1/2001, de 20 de julio⁷⁰⁶, o las costas, playas, la zona de deslinde marítimo-terrestre, la plataforma continental y las aguas territoriales de conformidad al artículo 132.2 de la Constitución Española. Pero no siempre es así. En el caso del patrimonio histórico que nos ocupa, es la Ley 16/1985 la que responde a esta inquietud que nos surge.

De un detenido examen de la Ley observamos como se produce la adjudicación directa de determinados tipos de bienes al Estado. Así pues, el artículo 44 en sede de patrimonio arqueológico dispone que:

"Son bienes de dominio público todos los objetos y restos materiales que posean los valores que son propios del Patrimonio Histórico Español y sean descubiertos como consecuencia de excavaciones, remociones de tierra u obras de cualquier índole o por azar."

⁷⁰⁶ Boletín Oficial del Estado, número 176, de 24 de julio de 2001. Pp. 26791-26817.

Así mismo, la Ley atribuye la propiedad de los bienes encontrados en el subsuelo a los poderes públicos, que actuarán con dichos bienes como legalmente se disponga⁷⁰⁷. En este punto, la propia Ley 16/1985 exceptúa en el artículo 44 la operatividad para estos casos de lo regulado en el 351 Código civil sobre el tesoro oculto y hallado fortuitamente. El artículo 352 del mismo código dispone que se entenderá por tesoro "*el depósito oculto e ignorado de dinero, alhajas u otros objetos preciosos, cuya legítima pertenencia no conste*". En nuestro caso, a partir de la Ley 16/1985 se sabe que la pertenencia de los restos arqueológicos corresponde a los poderes públicos fuera cual fuere la cosa encontrada, por lo que falta el requisito base del desconocimiento de la propiedad.

No debemos olvidar que esta Ley en el apartado 5 del artículo 44, exceptúa la aplicación de este régimen cuando el resto encontrado sea una pertenencia o parte arquitectónica de un edificio todavía existente y declarado bien de interés cultural, por lo que en tal caso, se le entregará al propietario de este, pero debiendo el descubridor actuar conforme al procedimiento estipulado. La inteligencia de esta excepción viene dada de que los restos encontrados son *res nullius*, por lo que la propiedad directamente de los mismos pasa a los poderes públicos. Sin embargo, la parte de un bien inmueble existente tiene un titular dominical conocido e identificable, que coincide con la propiedad de la construcción. Es por ello por lo que se le debe reintegrar en la posesión de la pieza.

Sobre el procedimiento a seguir en el caso de descubrimiento, viene descrito en el artículo 44 en los apartados 1, 2, 3 y 4. Así las cosas, el descubridor deberá comunicar a la Administración competente en la materia el hallazgo de la pieza o piezas en el plazo máximo e improrrogable de los 30 días siguientes, es por tanto un plazo en días naturales, pese a estar ante una norma de tipo administrativo. A su vez, el descubridor deberá o bien depositar la pieza en un museo de titularidad pública, o bien

⁷⁰⁷ Sobre esto hay disparidad de Legislación, pues la Ley 16/1985 lo atribuye al Estado, mientras que la Ley 4/1998, del Patrimonio Cultural Valenciano, en su artículo 64 dispone que si son descubiertos en la Comunidad Valenciana, se integran en su patrimonio.

mantenerlo consigo como depositario obligado legalmente hasta que la Administración le reclame la pieza, por lo que responderá de su adecuada custodia.

Dispone el apartado 3, que al descubridor y al propietario del lugar donde se halló la pieza les corresponde en concepto de premio, el pago en moneda en curso del valor que obtenga la pieza según las reglas de tasación legal. La cantidad deberá repartirse en mitades entre el descubridor y el propietario. En caso de haber dos o más descubridores, se repartirá entre ellos la mitad que corresponde a la figura del descubridor, permaneciendo entera la mitad que le corresponde al propietario. La misma regla se observará en caso de pluralidad de titulares dominicales, por lo que se repartirán entre ellos la cantidad tocante a la mitad de la valoración dada.

Por el contrario, si el descubridor no comunicase a la Administración el hallazgo y no custodiase convenientemente el bien o lo depositase en un museo público, inobservando las reglas anteriormente descritas, se privará a este y al propietario del premio metálico al que hemos aludido, por virtud del apartado 4.

Sin embargo, con respeto a esta norma debemos decir que entendemos que supone un óbice importante para la conservación del patrimonio arqueológico. El hecho de un hallazgo arqueológico fortuito en determinados casos, puede suponer un quebranto para el propietario del lugar donde se produjo. El Legislador parece estar pensando en el descubridor decimonónico que realiza excavaciones en zonas rurales o alejadas de los núcleos urbanos. Pero esa percepción no supone que la Ley no se aplique a zonas urbanas, susceptibles de construcciones nuevas y de actuaciones urbanísticas. El hecho de declarar automáticamente los bienes del género arqueológico como propiedad de las Administraciones y la consiguiente inalienabilidad de los bienes públicos como declara el Código Civil y la Ley del Patrimonio del Estado⁷⁰⁸, supone la imposibilidad de venta de los mismos en el mercado⁷⁰⁹. Si a ello añadimos, que muchas veces los restos arqueológicos encontrados no tienen un valor económico importante con el que premiar al descubridor y al propietario, se restan alicientes a la realización de excavaciones arqueológicas y en consecuencia, a la conservación adecuada de los restos

⁷⁰⁸ Muy interesante el estudio sobre el Régimen Administrativo de la Propiedad que realiza el profesor Sánchez Morón en: SÁNCHEZ MORÓN; *Derecho Administrativo*. P.717-767.

⁷⁰⁹ SÁNCHEZ MORÓN; *Derecho Administrativo*. P.760.

encontrados. Esto ha favorecido que en las épocas de alta edificación en España, se hayan destruidos numerosos yacimientos sin realizar excavaciones de modo adecuado, sin proceder a su correspondiente análisis ni de las piezas allí existentes, y en consecuencia, sin continuar buscando en profundidad, la existencia de yacimientos mucho más antiguos y valiosos históricamente.

En nuestra opinión, esta previsión debería ser eliminada y continuar con la regulación que tradicionalmente se venía dando en España hasta el cambio legislativo operado por la Ley 16/1985. La posibilidad de devolver al mercado de los bienes arqueológicos en primer lugar, el aprecio por los bienes arqueológicos lo que conduciría a su conservación; en segundo, fomentaría el coleccionismo y el interés por su adquisición; en tercer punto, ayudaría a la apreciación económica de estos objetos, con lo que se produciría a la vez, un mercado interno que contribuiría al crecimiento de la riqueza nacional; y por cuarto y último, la reconstrucción de un mercado entorno a los bienes arqueológicos fomentaría la realización de excavaciones arqueológicas, con lo que se inauguraría un ciclo laboral y empleador, que ayudaría a potenciar sectores del mercado de trabajo, que generalmente se ven mermadas y preteridas por falta de salidas profesionales.

La cantidad de razones a favor se amplía en el momento en el que, observando la existencia de un mercado de antigüedades y obras de arte, y se concluyen las ventajas que tiene el mismo, y se extrapolan en un hipotético mercado de restos arqueológicos procedentes de halazgos casuales o de excavaciones autorizadas.

Todo ello, no es óbice para la articulación de un control por parte de la Administración, tal y como acertadamente lo ha instituido de cara a los bienes muebles.

Así pues, estimamos que el derecho de propiedad automático sobre los bienes de genero arqueológico, podrá reducirse a un derecho de adquisición preferente de la Administración de todo bien arqueológico. Con ello, los poderes públicos, se asegurarían de tener en sus colecciones lo bienes más importantes cualitativamente, y más sobresalientes para la cultura y la idiosincrasia del país. En este sentido, el premio metálico al que hace referencia el artículo 44.3 de la Ley 16/1985 sería sustituido por la cantidad a pagar correspondiente al precio de la cosa.

Por otro lado, la propiedad automática no ha supuesto una concienciación social de cara a la protección, ya que los esfuerzos por el descubrimiento y el depósito, así como el perjuicio económico recibido en el caso de tener que soportar el propietario una excavación arqueológica mucho más amplia en el tiempo, no se ven compensados con el premio metálico recibido a cambio. La mentalidad del hombre moderno en los países de tipo capitalista, busca en todo momento el rendimiento económico de sus bienes, y por tanto, no se ven compensadas sus ansias económicas con la cantidad que le corresponde según los criterios del artículo 44.3 de la Ley 16/1985.

En este sentido, la propuesta del reingreso de los bienes arqueológicos en el mercado como piezas susceptibles de comercio ayudaría a su salvaguarda y protección, en la medida en que pasan a ser cosas cuantificables económicamente y con un precio determinado y por lo tanto, susceptibles de valoración, de venta, y en su día creadores de un rendimiento económico.

Sobre otras formas de adquisición legal, la Ley 16/1985 dispone en su artículo 37.3 que la Administración podrá expropiar bienes componentes del Patrimonio Cultural si estos se encontrasen en situación de peligro o deterioro y desatendidos por su propietario. También será causa justificativa del interés social para expropiarlo, la utilización del bien con un fin distinto al inherente a su naturaleza o incompatible con los valores históricos, artísticos o culturales sobresalientes que tiene. Así mismo, se podrá expropiar por los poderes públicos, aquellos bienes situados cerca de un bien de interés cultural que perturben su contemplación, lo descontextualicen o puedan perjudicarlo o deteriorarlo el bien.

Como último y tercer aspecto sobre el modo de adquirir, debemos referirnos al caso contemplado en la Ley General Tributaria⁷¹⁰, que en su artículo 60.2 se posibilita el pago de deudas tributarias por parte del interesado con bienes del Patrimonio Histórico español. Este no es un pronunciamiento aislado, pues la Ley 16/1985 también lo incluye en el artículo 73.

⁷¹⁰ *Boletín Oficial del Estado*, número 302, de 18 de diciembre 12 de 2003. Pp. 44987-45065.

En este caso el deudor tributario deberá solicitarlo directa y expresamente ante la Administración Tributaria acreedora, ya sea en periodo de pago voluntario o ejecutivo, y la Administración resolverá en el plazo de seis meses, de conformidad al procedimiento dispuesto en el artículo 60.2 de la Ley General Tributaria y en el artículo 40 del Reglamento General de Recaudación⁷¹¹. Para la aceptación se deberá contar con informe favorable pero no vinculante, de la Junta de Calificación y Exportación de bienes del Patrimonio Histórico Español. Si la deuda es con la Administración del Estado, será el Director del Departamento de Recaudación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria quien deberá dictar resolución motivada por la que se acepte o deniegue el pago. En el caso de otras Administraciones se deberá atender a la regulación propia de cada una.

Esta materia ha sido atribuida para su ejecución por virtud del artículo 10.2.a) del Real Decreto 257/2012 a la Subdirección General de Protección del Patrimonio Histórico.

2. Otra competencia incluida en el propio apartado 1.B) del artículo 10 del Real Decreto 257/2012, adjudica a la Dirección General la obligación de adoptar las medidas destinadas a la protección y defensa de los bienes culturales, de conformidad al artículo 46 de la Constitución española. Así mismo, el artículo 10.2.a) del Real Decreto 257/2012 encarga la realización de esta competencia a la Subdirección General de Protección del Patrimonio Histórico.

3. Así mismo, la Dirección tiene atribuida la coordinación en todo lo tocante a la gestión de bienes del Patrimonio Histórico Español, con respecto a los demás órganos del Ministerio, a los demás Departamentos ministeriales, e incluso con las demás Administraciones Públicas. Por su parte, la ejecución de esta competencia la tiene atribuida de modo particular la Subdirección General de Protección del Patrimonio Histórico por virtud del artículo 10.2.a) del Real Decreto 257/2012.

4. En cuarto lugar, se encomienda a nuestro órgano directivo el ejercicio del resto de las competencias que corresponden a la Administración General del Estado

⁷¹¹ *Boletín Oficial del Estado*, número 210, de 2 de septiembre de 2005. Pp. 30089-30132.

para la aplicación del régimen jurídico de la protección del patrimonio histórico. El desempeño de esta competencia fue atribuido a la Subdirección General de Protección del Patrimonio Histórico por el artículo 10.2.a) del Real Decreto 257/2012

5. De entre otras materias, también se encuentra la encomienda de gestionar y ordenar los museos que son de titularidad del Estado, y dependientes del Departamento a través de esta Dirección General. Es decir, todos los museos cuya titularidad pública corresponda al Ministerio de Cultura serán coordinados su funcionamiento, organización y actividades desde este órgano, que los dirige y gestiona. Así las cosas, el artículo 10.2.b) del Real Decreto 257/2012 encarga a la Subdirección General de Museos Estatales, llevar a cabo la gestión directa de los Museos Nacionales.

6. En consonancia con la anterior competencia, se determinó que el órgano directivo, al ser competente en la materia para gestionar los Museos dependientes del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, deberá asesorar al resto de los museos cuya titularidad corresponda al Estado y dependan de otros Ministerios. Del mismo modo, corresponde al órgano directivo la coordinación del Sistema Español de Museos y cooperar con esta y otras Administraciones Públicas con relación a los museos existentes, así como con los dependiente de otras entidades públicas. Esta labor de cooperación se extiende además con otros museos de titularidad privada. Sobre este aspecto nos extenderemos en el apartado dedicado al Sistema Español de Museos. En consecuencia y por el mismo título competencial, el desarrollo concreto de esta labor de asesoramiento y cooperación, la ejecutará la mismas subdirección que en el caso anterior.

7. Entre otras competencias otorgadas a la Dirección General, encontramos la atribución de elaborar planes para la conservación y restauración de los bienes inmuebles del patrimonio histórico y la de llevarlos a cabo, sin perjuicio de las funciones atribuidas a la Gerencia de Infraestructuras y Equipamientos de Cultura, así como la cooperación con otras Administraciones Públicas y entidades públicas o privadas para el desarrollo de dichos planes y su seguimiento.

Esta competencia viene otorgada en virtud del artículo 46 de la Constitución que tuvo acogida y desarrollo en la legislación básica, principalmente en el artículo 39 de la

Ley 16/1985. Tal vez, esta sea la política más tradicional de cuantas tiene en la actualidad adjudicada la Dirección General, ya que si observamos la normativa histórica, ha sido siempre la que viene repitiéndose y siempre encontramos incluida. En este aspecto, la Ley en el apartado 1 del artículo 39 encarga al órgano directivo que ponga todos los medios técnicos a su alcance para favorecer la conservación de los bienes históricos y culturales, así como consolidar los que se hallen en situación de riesgo sean estos bienes muebles o inmuebles. Así mismo, el apartado dos dice que en todo caso, cualquier obra o actuación que se promueva en un bien componente del patrimonio histórico buscará su conservación en buen estado para nuevas generaciones, promoviendo si es preciso su restauración con todas las posibilidades técnicas existentes.

Sobre la restauración nos dice el artículo 39.3 que deberán respetar las aportaciones artísticas realizadas en las diversas épocas históricas por las que haya pasado el bien. Si bien es cierto, que legalmente se permitirá por el departamento competente, que generalmente será el órgano directivo encargado de la tutela del patrimonio de las Comunidades Autónomas, autorizar la eliminación de alguna de ellas de modo excepcional, cuando los elementos propuestos para su eliminación contribuyan a la descontextualización de la obra e impida una correcta lectura e interpretación de la misma, o que el mismo contribuya a la degradación del bien. Sólo en estos dos casos se permitiría la retirada de partes integrantes de la obra, incluida en épocas históricas posteriores a la de su factura y en estilos artísticos distintos.

Si finalmente se verificase la retirada del elemento o elementos, deberá procederse previamente y durante el proceso a la debida documentación de las partes suprimidas, según la *lex artis* de los técnicos intervinientes.

Del mismo modo, la restauración no podrá comportar en los bienes que se someten a este procedimiento conservativo, la reintegración de las partes faltantes, de conformidad con el artículo 39.2 in fine de la Ley 16/1985. La Ley prohíbe expresamente aplicar procesos reconstructivos en las piezas que se sometan a restauración, de modo generalizado. Debemos decir, que en la terminología de la Ley se habla de reconstrucción, pero en la terminología especializada sobre restauración, se habla más convenientemente de reintegración de las partes faltantes. La reconstrucción

induce a un sentido de contruir de nuevo una parte existente, y aunque no es erróneo, inconscientemente, parece inducir a referirse a bienes inmuebles, pese a encontrarse la norma en el Título IV sobre la Protección de los Bienes Muebles e Inmuebles.

No obstante, y pese a la prohibición generalizada, tal y como ocurre en el caso anterior sobre la eliminación de partes incorporadas en periodos históricos y artísticos distintos al de la creación o construcción del bien, la Ley permitiría la reconstrucción de determinadas partes de la obra, siempre y cuando mediase previa y expresa autorización del proyecto por el departamento competente, y ello por virtud del apartado 2 del artículo 39. Esta se otorgará en los supuestos en los que la pieza, objeto o bien componente del patrimonio cultural español, no tuviese una correcta lectura o interpretación o se conservase la pieza o piezas a reintegrar.

En este último caso nos encontramos ante la reintegración de partes originales del bien todavía existentes; y es en él donde cobra mayor fuerza el término reintegración en lugar de reconstrucción, pues esta última supondría llevarla a efecto *ex novo*, mientras que la reintegración supondría la adición de nuevo de una parte del bien que por fortuna se conserva aunque no anexionado este. Así pues, en dicho supuesto la Ley es clara, ya que la adición que se efectuaría, supondría la inclusión de nuevo de una parte perteneciente al bien principal, pero que no se encuentra dispuesta en él como parte integrante, sino separada por la razón que fuere. La conservación de una parte del bien, favorecería la inclusión del bien, sin descontextualizar la obra, sino ayudando a recuperar el sentido original de la misma, tal y como la concibió el autor. Finalmente, debemos apuntar que es exigencia de la Ley, que la originalidad y autenticidad de la parte a reintegrar pueda ser demostrada en el procedimiento de autorización.

Cosa distinta es la adición de las partes faltantes en la pieza, pero por desgracia no conservando las originarias. En este caso se impone la reconstrucción de la que habla efectivamente el apartado 2 del artículo 39. Si bien, inicialmente pudiera parecer que no la concibe ni permite, una lectura más profunda y detenida nos da a ver que no es así. La Ley nos habla de lo que nosotros hemos dado en llamar reintegración de partes originales existentes, al decirnos que

"...se evitarán los intentos de reconstrucción, salvo cuando se utilicen partes originales de los mismos y pueda probarse su autenticidad. Si se añadiesen materiales o partes indispensables para su estabilidad o mantenimiento las adiciones deberán ser reconocibles y evitarán las confusiones miméticas"

De conformidad a la literalidad de la letra de la norma, para cualquier adición o reposición que se realizase, se tendrá que utilizar materiales con los que fijar las partes adheridas. En este caso dice la Ley, que deberán ser utilizados materiales que sean fácilmente identificables con respecto a la pieza artística. En este sentido, la técnica restauradora ha creado diversos procesos con los que poder ser dispuestos los materiales, sin descontextualizar la obra ni estorbar su lectura, y sin contribuir a su afeamiento. El artículo 39.1 de la Ley 16/1985 dispone que se deben utilizar todos los medios que la técnica ponga a disposición para llevar a cabo los procesos conservadores y restauradores, pero debiendo tener en cuenta a la hora de particularizar la naturaleza del bien a intervenir⁷¹². La *lex artis* de los restauradores ha ido más allá, y exige que los materiales con los que se han hecho las uniones sean fácilmente retirables, si dado el caso, se ve la necesidad de despojar al bien de la parte adherida.

En consecuencia, debemos decir que el Legislador del Patrimonio Histórico pese a hablar de reconstrucción, realmente está definiendo la reintegración de partes existentes. Para definir la reconstrucción debemos acudir a la normativa general sobre interpretación. El artículo 3.1 del Código Civil nos dice que

"Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas."

⁷¹² Así pues, acudiendo a la misma observamos que técnicas como "*il Rigattino*" en escultura hacen visible al experto las reposiciones de materiales nuevos, pero no al resto de personas poco especializadas en la materia.

Siguiendo por consiguiente, estos criterios, y según el sentido propio que otorga el diccionario de la Real Academia Española, podemos definir la reconstrucción como volver a construir, esto es, volver a "*hacer de nueva planta una obra de arquitectura o ingeniería, un monumento o en general una obra pública*". Así pues, observamos que existe una desconexión entre lo que dice el Legislador y lo que realmente quiere, teniendo una confusión de términos. Sin embargo, el resto de la literalidad de la norma deja claro que la reintegración en un bien del patrimonio histórico, sólo puede realizarse con partes originales y auténticas existentes, aunque separadas del conjunto original.

Por tanto, podemos concluir que el Legislador no admite la reconstrucción de las partes faltantes en una pieza integrante del Patrimonio Histórico Español, sólo la adición de aquellas originales todavía existentes, aunque para ello deba utilizarse materiales diversos para su unión, fijación y mantenimiento.

No obstante, nuestra tesis difiere radicalmente al del Legislador. Debemos partir de que no todos los casos que se suelen presentar a la hora de protagonizar una intervención en un bien de interés cultural son iguales, ya que de principio, difieren su naturaleza y morfología. En esta tesitura nos encontramos cuando a un bien le falta una parte, y no se conserva. En este caso, la Legislación entra en conflicto consigo mismo, pues por el mero hecho de faltar esta parte, no podría ser reintegrada a la vista del apartado 2 del artículo 39. Sin embargo, el fin de la aplicación de cualquier proceso técnico es la búsqueda de la conservación, consolidación y mejora de los bienes declarados de interés cultural, tal y como atestigua el mismo artículo en su apartado 1.

Partiendo de todo lo que hemos dicho anteriormente, debemos añadir que la inexistencia de una parte puede contribuir a la descontextualización absoluta de un bien y suponer un estorbo importante a la hora de su interpretación. A la misma vez, debemos tener en mente el fin del propio bien, es decir, si este es meramente decorativo o por el contrario es un bien expuesto a la piedad pública.

En los casos en los que la falta de una parte haga que la obra pierda su sentido y se impida su correcta lectura como obra de arte, entendemos que se debería a proceder a la reconstrucción de dicha parte, y a su reincorporación. Pero para proceder de tal modo,

deberá mediar permiso expreso de la Administración, y seguirse los criterios que dispone el artículo 39, por un lado, de documentar la parte que se adhiera por el técnico, al igual que se exige para la retirada de partes de determinados bienes, y por el otro, de identificar de forma adecuada los materiales que se añadiesen a fin de evitar confusiones miméticas en el futuro, y poder diferenciar con exactitud las partes nuevas de la pieza original.

A mayor abundamiento, entendemos que si bien, el Legislador está pensando en la reintegración, la reconstrucción tendría cabida en la actual legislación, ya que a pesar de que el texto de la regulación no admite la reconstrucción en estos casos, tampoco la prohíbe, pues la literalidad de la letra dice que se "*evitarán los intentos de reconstrucción*", con lo que está apuntando que no podrá utilizarse en la generalidad de las intervenciones, pero que puede ser admisible en casos muy determinados. Sería una aplicación errónea del espíritu de la Ley, si se compenzase en la actualidad de incorporar la cantidad de cabezas y miembros corporales que faltan de las esculturas clásicas, pero sí sería adecuado la reconstrucción del rostro de un retrato que por un proceso químico o físico se ha perdido, cuando este es una pieza sobresaliente de una colección y puede reconstruirse satisfactoriamente.

Por último, sólo nos queda decir que el desempeño administrativo de estas materias le corresponde por virtud del artículo 10.2.C) del Real Decreto 257/2012 a la Subdirección General del Instituto del Patrimonio Cultural de España, sobre la que hablaremos más adelante.

8. En consonancia con todo lo anteriormente dicho, también se encarga a la Dirección General de Bellas Artes, Bienes Culturales y de Archivos y Bibliotecas, la elaboración y ejecución de los planes para la conservación y restauración de los bienes muebles del patrimonio histórico, así como de los fondos que constituyen el patrimonio documental y bibliográfico, y la cooperación con otras Administraciones públicas y entidades sean estas públicas o privadas para el adecuado desarrollo de dichos planes y su correspondiente seguimiento.

En este sentido, la Ley 16/1985 ha dispuesto en el Título VIII las diferentes medidas de fomento que deberá llevar a cabo. Para tal fin, el centro directivo arbitrará

de conformidad a la previsión del artículo 67, las medidas necesarias para favorecer la financiación pública de las obras de conservación, mantenimiento y rehabilitación de los bienes de interés cultural. Son numerosas las medidas que pueden adoptarse, intentando potenciar las políticas de conservación. Para ello, la Dirección tiene el encargo de realizar propuestas para obtener créditos y partidas presupuestarias verificadas en los Presupuestos Generales del Estado. Al mismo tiempo, proveerá el modo de que las obras de restauración y conservación que se realicen en bienes de interés cultural del Estado español tengan acceso al crédito oficial en el modo y según los requisitos exigidos en la normativa reguladora del mismo, según dispone el artículo 67.

En consonancia con esto, la Dirección General no sólo favorecerá la financiación de las obras de restauración, sino que puede promover ella misma las obras de restauración, bien de modo individual, o a través Planes Nacionales de restauración de determinado tipo de bienes. Sobre este particular, se han promovido determinados Planes Nacionales como el de Catedrales y Basílicas que fue el primero de los promovidos en 1987, para la restauración de los edificios eclesiásticos descritos en él. Aunque no ha sido el único que se ha promovido en los últimos treinta años⁷¹³.

De la misma manera, el último de los promovidos ha sido el propuesto por la Ley 18/2013, de 12 de noviembre⁷¹⁴, que en su artículo 5.2. A), ordena que se deberá aprobar "*un Plan Nacional, en el que se recogerán medidas de fomento y protección de la Tauromaquia, garantizando el libre ejercicio de los derechos inherentes a la misma.*" Sin embargo, a día de hoy este plan no ha sido todavía aprobado.

Sobre el aspecto relativo a la cooperación entre administraciones y con otras entidades, nuestro centro directivo tiene atribuida la competencia de conformidad al

⁷¹³ No son los únicos ejemplos de planes nacionales existentes. En la actualidad se han promovido hasta 12 planes, siendo estos los siguientes: Plan Nacional de Catedrales, Plan Nacional de Arquitectura Defensiva, Plan Nacional de Paisaje Cultural, Plan Nacional de Patrimonio Industrial, Plan Nacional de Abadías, Monasterios y Conventos, Plan Nacional de Salvaguarda del Patrimonio Inmaterial, Plan Nacional de Documentación sobre el Patrimonio, Plan Nacional de Conservación Preventiva, Plan Nacional de Investigación en Conservación del Patrimonio, Plan Nacional de Patrimonio del siglo XX, Plan Nacional de Educación y Patrimonio y el Plan Nacional de Arquitectura Tradicional. La información de cada uno de ellos puede ser consultada en la web del Instituto del Patrimonio Cultural Español: <http://ipce.mcu.es/conservacion/masplanes.html>. Última consulta: 15/01/2015.

⁷¹⁴ *Boletín Oficial del Estado*, número 272, de 13 de noviembre de 2013. Pp. 90737-90740.

art.10.1.G) de llevarla a cabo a fin de desarrollar las políticas de conservación de modo coordinada con el resto de administraciones intervinientes.

Sobre este particular, el artículo 35 de la Ley 16/1985 prevé la creación del Plan Nacional de Información sobre el Patrimonio Histórico Español. El mismo será elaborado, redactado y aprobado por el Consejo del Patrimonio Histórico Español a fin de fomentar la comunicación entre los diferentes servicios y promover la información necesaria para favorecer la investigación en el ramo, sea esta de tipo técnica o científica en todas sus categorías de conformidad a lo estipulado en el apartado 1 del artículo 35. Asimismo, por mor del apartado 3 están obligados a colaborar en el momento de la redacción de estos planes todos los servicios y negociados, así como cualquier titular de bienes de interés cultural. Estos planes se realizarán con una determinada cronología tal y como dispone el mismo artículo en su apartado 1 *in fine*.

Al igual que en la materia arriba comentada, esta también será desempeñada por la Subdirección General del Instituto del Patrimonio Cultural de España, en orden a la misma atribución competencial que realiza el Real Decreto 257/2012.

9. Muy relacionada con la competencia anterior, la Dirección General tendrá la obligación de promoción y fomento de proyectos con fines de búsqueda, excavación e investigación en los yacimientos arqueológicos españoles o en el exterior de conformidad a los acuerdos de colaboración suscritos entre España y otros países. Este extremo también viene recogido en el texto del artículo 67 de la Ley 16/1985, donse se contempla que se favorezca el acceso a partidas presupuestarias a los proyectos que se lleven a cabo "*prospecciones y excavaciones arqueológicas realizadas en bienes de interés cultural*".

Corresponderá por virtud del artículo 10.2.C) del Real Decreto 257/2012 el desempeño de estas competencias a la Subdirección General del Instituto del Patrimonio Cultural de España.

10. Así mismo, la documentación creada a causa de todos los trabajos de restauración, conservación y demás procesos que hemos ido describiendo en los anteriores puntos 7, 8 y 9, corresponderá a la Dirección General proceder a su archivo y

sistematización. Del mismo modo, promoverá políticas de investigación y estudio sobre criterios, métodos y técnicas para la conservación y restauración de los bienes integrantes del patrimonio cultural, y la formación de técnicos y especialistas en conservación y restauración de los bienes inmuebles y muebles integrantes de dicho patrimonio. Para ello, se encarga a la Subdirección General del Instituto del Patrimonio Cultural de España que desarrolle cuantas políticas estime por conveniente a fin de proceder a una adecuada formación de conservadores y especialistas en restauración de bienes del Patrimonio.

11. Se atribuye así mismo a la nuestro órgano directivo, el ejercicio de las competencias relativas al funcionamiento de los registros taurinos, el fomento y protección de la tauromaquia y el secretariado de la Comisión Consultiva Nacional de Asuntos Taurinos, correspondiendo su Presidencia al Ministro de Educación, Cultura y Deporte o autoridad en quien éste delegue.

En este sentido debemos tener en cuenta el desarrollo legal al que se ha procedido a través de la Ley 18/2013, de 12 de noviembre por la que se regula la Tauromaquia como patrimonio cultural. Esta norma de tan solo 5 artículos y de tres disposiciones finales. Esta norma declara en el artículo 2 que la Tauramaquia⁷¹⁵ forma parte del Patrimonio Cultural Español, siendo un vestigio digno de protección en todo el territorio nacional.

Así pues, los poderes públicos deberán garantizar la conservación de la misma y promover su enriquecimiento tal y como establece el artículo 46 de la Constitución. La propia Ley dentro de este mandato que se hagan los trámites necesarios para la inclusión de la Tauromaquia en la lista representativa del Patrimonio Cultural inmaterial de la Humanidad, de acuerdo con el artículo 5.2.B). y que se realicen las reformas normativas pertinentes para adecuar la regulación de la Tauramoquia a los objetivos dispuestos en la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial de la UNESCO. En consecuencia muchas Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus competencias,

⁷¹⁵ Siempre entendida en el sentido dado por la interpretación auténtica contenida en el artículo precedente y donde la define como "A los efectos de esta Ley, se entiende por Tauromaquia el conjunto de conocimientos y actividades artísticas, creativas y productivas, incluyendo la crianza y selección del toro de lidia, que confluyen en la corrida de toros moderna y el arte de lidiar, expresión relevante de la cultura tradicional del pueblo español. Por extensión, se entiende comprendida en el concepto de Tauromaquia toda manifestación artística y cultural vinculada a la misma."

han comenzado a instruir expedientes dirigidos a la declaración de la Tauromaquia como bien de interés cultural de tipología inmaterial. Ejemplo de esto lo tenemos en la Región de Murcia⁷¹⁶, la Comunidad de Castilla-La Mancha⁷¹⁷ o la Comunidad de Castilla y León⁷¹⁸. También la Comunidad de Madrid hizo lo propio en el año 2011⁷¹⁹ y la Comunidad Valenciana en 2012⁷²⁰. Otras sin embargo, se han negado a hacerlo como las Cortes de Aragón⁷²¹.

La coordinación de esta materia fue atribuida a la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales, y a pesar de ser la última del elenco del artículo 10.1 del Real Decreto 257/2012, apareciendo en la letra u), hemos preferido comentarla ahora, pues es una de las funciones que se encomiendan a la Subdirección General del Instituto del Patrimonio Cultural de España en el apartado 2.C) del mismo artículo.

12. La promoción de la creación artística y de las exposiciones y cualesquiera otras actividades de difusión de las artes plásticas, siendo esta la única, aunque muy amplia materia competencial que tiene atribuida la Subdirección General de Promoción de las Bellas Artes de conformidad al apartado 2.D) del artículo 10 del Real Decreto 257/2012.

⁷¹⁶ La Declaración se operó por Decreto 25/2011, de 25 de febrero del Presidente de la Comunidad Autónoma de Murcia, por el que se declara Bien de Interés Cultural Inmaterial la Fiesta de los Toros en la Región de Murcia.

⁷¹⁷ Se inició expediente de declaración por Resolución de 18 de agosto de 2011, de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes, por la que se incoa expediente para declarar bien de interés cultural la Fiesta de los Toros en Castilla-La Mancha, publicada en: *Boletín Oficial del Estado*, número 262, de 31 de octubre de 2011. Pp. 114182-114188.

⁷¹⁸ Ver noticia en: <http://www.salamanca24horas.com/toros/107982-la-tauromaquia-bien-de-interes-cultural-en-castilla-y-leon>. Última Consulta. 19/01/2015. La declaración en Castilla León fue iniciada por Resolución de 19 de diciembre de 2013 de la Dirección General de Patrimonio Cultural de la Consejería de Cultura y Turismo, publicada en el BOE número 18, de 21 de enero de 2014, P. 3713-3716. La declaración definitiva vino de la mano del Acuerdo 32/2014, de 3 de abril, de la Junta de Castilla y León, por el que se declara la Tauromaquia en Castilla y León bien de interés cultural de carácter inmaterial, publicado en: *Boletín Oficial del Estado*, número 98, de 23 de abril de 2014. Pp. 32325-32328.

⁷¹⁹ La Declaración se hizo por el Decreto 20/2011, de 7 de abril, del Consejo de Gobierno, por el que se declara Bien de Interés Cultural, en la categoría de Hecho Cultural, la Fiesta de los Toros en la Comunidad de Madrid, publicado en: *Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid*, de 15 de abril de 2011. Ver noticia sobre el fin de la instrucción del expediente en: http://elpais.com/elpais/2011/04/07/actualidad/1302164232_850215.html. Última Consulta. 19/01/2015.

⁷²⁰ El expediente de declaración se inició por la Resolución de 20 de febrero de 2012, de la Consellería de Turismo, Cultura y Deporte, por la que se incoa expediente de declaración de bien de interés cultural inmaterial, a favor de los espectáculos taurinos "las corridas de toros" y los festejos taurinos tradicionales "els bous al carrer" en todo el ámbito territorial de la Comunitat Valenciana, que fue publicada en: *Boletín Oficial del Estado*, número 63, de 14 de marzo de 2012, P.23690-23697.

⁷²¹ Ver noticia en: http://www.heraldo.es/noticias/aragon/2014/04/08/las_cortes_aragon_rechazan_declarar_los_toros_bien_interes_cultural_281024_300.html. Última Consulta. 19/01/2015.

13. El artículo 10.1 del Real Decreto describe como función que dependerá de la Dirección General, la gestión de los archivos de titularidad y gestión estatal adscritos al Departamento, y el asesoramiento respecto de los archivos de titularidad estatal dependientes de otros Ministerios.

Corresponde a la Dirección General que estamos analizando, la gestión de todos los archivos dependientes del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes o que sean de su titularidad dominical. En este sentido, será ella a través de la Subdirección General de los Archivos Estatales, la que de las directrices, coordine y responda de su gestión.

A razón de los archivos de los archivos dependientes de otros departamentos ministeriales, dispone el artículo 65 de la Ley 16/1985 que cada ministerio asegurará la coordinación del funcionamiento de todos los archivos de su propiedad o que lo sean de organismos o entidades dependientes de él. Es por tanto una obligación la centralización y unificación de los criterios de organización y funcionamiento en cada departamento ministerial para conseguir que lleguen a buen fin los propósitos de la Ley del Patrimonio Histórico Español.

A mayor abundamiento, no es la única referencia que encontramos en la Ley 16/1985, pues el artículo 61.3 dispone que la Administración del Estado, a través de la Dirección General promoverá la comunicación y coordinación de todos los archivos de titularidad estatal existentes en el territorio español. Para llevar a cabo todo ello, se le habilita para que pueda recabar de los mismos la información que estime por adecuada, pudiendo además en cumplimiento de sus competencias inspeccionarlos para obtener un mejor conocimiento sobre su modo de funcionar y podrá tomar las medidas que presuma convenientes para mejorar el cumplimiento de los fines de cada archivo.

Para llevar a cabo estas funciones, será la Dirección General de Bellas Artes, y al igual que en el caso anterior, de la mano de su Subdirección General de los Archivos Estatales, la que ayudará dando el asesoramiento que precise cada Ministerio u organismo público para la consecución de los fines que la Ley encomienda, la adecuada conservación de los documentos, y el correcto funcionamiento de los archivos.

14. La regulación del Real Decreto del 2012 posibilita a la Dirección General crear o fomentar la creación de archivos de titularidad estatal, así como dotarlos presupuestariamente o de material a los efectos convenidos. Sobre este particular, debemos acudir al artículo 61.1 de la Ley 16/1985, que es la que crea esta competencia. El mismo dispone que antes de decidir la creación del ente archivístico, se deberá consultar a la Comunidad Autónoma donde se quiera crear. La competencia habilita a la Dirección General a crear cuantos archivos estime convenientes cuando así lo requieran las necesidades sociales y culturales del país, sin perjuicio de que se propongan medidas similares desde otros organismos, instituciones, particulares o entidades privadas. Este mismo artículo en su apartado 2 dice que la creación de cualquier archivo de titularidad estatal deberá ser realizada por Real Decreto.

15. Le corresponderá asimismo, la coordinación del Sistema Español de Archivos. Esta materia la adjudica el artículo 10.1.n) del Real Decreto 257/2012. El Legislador a través del artículo 66 de la Ley 16/1985, nos da una interpretación auténtica sobre qué debemos entender por el sistema español de archivos. Comprenderá este sistema todos los archivos del país, así como los servicios de carácter técnico o docente directamente relacionados con los mismos que se incorporen en virtud de lo que se disponga en el desarrollo reglamentario correspondiente.

En consecuencia corresponde a la Dirección General a través de la Subdirección de los Archivos Estatales, la coordinación de dicho sistema, tal y como dispone el artículo 10.2.E) del Real Decreto 257/2012.

16. Así mismo, el Real Decreto por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, asigna en su artículo 10.1.Ñ), el fomento de la conservación del patrimonio documental, y la realización de actuaciones dirigidas a su promoción y difusión nacional e internacional, a la Dirección General, que lo ejecutará siempre, a través de la Subdirección de los Archivos Estatales.

La competencia que aquí se asigna viene creada y concretizada en todo el Capítulo I del Título VII de la Ley del Patrimonio Histórico Español, dedicado al

patrimonio documental y bibliográfico. Por Patrimonio documental, según la definición dada en el artículo 49 de la Ley en sus apartados 2, 3 y 4, debemos entender:

"2. Forman parte del Patrimonio Documental los documentos de cualquier época generados, conservados o reunidos en el ejercicio de su función por cualquier organismo o entidad de carácter público, por las personas jurídicas en cuyo capital participe mayoritariamente el Estado u otras entidades públicas y por las personas privadas, físicas o jurídicas, gestoras de servicios públicos en lo relacionado con la gestión de dichos servicios.

3. Forman igualmente parte del Patrimonio Documental los documentos con una antigüedad superior a los cuarenta años generados, conservados o reunidos en el ejercicio de sus actividades por las entidades y asociaciones de carácter político, sindical o religioso y por las entidades, fundaciones y asociaciones culturales y educativas de carácter privado.

4. Integran asimismo el Patrimonio Documental los documentos con una antigüedad superior a los cien años generados, conservados o reunidos por cualesquiera otras entidades particulares o personas físicas."

Así las cosas, la creación de la obligación competencial viene contenida en el artículo 52.1 del mismo texto legislativo al fijar que

"Todos los poseedores de bienes del Patrimonio Documental y Bibliográfico están obligados a conservarlos, protegerlos, destinarlos a un uso que no impida su conservación y mantenerlos en lugares adecuados."

De conformidad a esta dicción, la Ley impone a todo propietario de documentos o cualquier objeto considerado patrimonio bibliográfico, la obligación de conservación y protección del mismo, así como mantenerlos en condiciones y lugares aptos para su conservación en el tiempo. Esta obligación se extiende no sólo a las corporaciones o entes públicos, sino también a los privados.

En el caso en que estos mandatos no se cumplan, corresponderá a la Administración Pública competente, de conformidad al apartado 2 de este artículo 52, adoptar las medidas dirigidas al aseguramiento de las piezas en un buen estado de conservación y protección, siguiendo para ello el procedimiento dispuesto en el artículo 36.3 de la Ley del Patrimonio Histórico Español.

Entre los actos de conservación que debe promover la Dirección General se encuentra la inclusión de los documentos u objetos componentes del Patrimonio Bibliográfico más relevantes en el Inventario General de Bienes Muebles, para lo que la Ley del Patrimonio Histórico crea una sección relativa a esta parte del patrimonio español, debiendo estar en este punto a lo que dispone el artículo 26 de esta Ley y lo incluido entre los artículos 24 al 32 del Real Decreto 111/1986, donde se desarrolla el Inventario, funcionamiento y el procedimiento a seguir.

Del mismo modo, la Dirección General deberá promover políticas de difusión del patrimonio bibliográfico, posibilitando el estudio por parte de los investigadores.

17. También se contempla la obligación de la llevanza, planificación, desarrollo y mantenimiento de modo conveniente y actualizado del archivo central del Departamento. Esta competencia viene creada a partir de la dicción del artículo 65.1 de la Ley 16/1985, que impone que cada Ministerio asegurará la coordinación del funcionamiento de todos sus archivos. Por extesión, esta regla se aplica al Archivo Central del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes al igual que a cualquier otro archivo dependiente de este. Si bien, el artículo 10 adjudica esta materia al Centro Directivo objeto de nuestro análisis, que la ejecutará a través de la Subdirección de los Archivos Estatales, por mor de su apartado 2. E).

No obstante, no se nos debe escapar, que ya se contemplaba una competencia similar en el apartado 2.L) del artículo 10 del Real Decreto 257/2012, que contemplaba la gestión de los archivos de titularidad estatal o dependientes en su gestión del Estado, adscritos al Ministerio de Educación, Cultura y Deportes. En consecuencia, estimamos que el apartado 2.Ñ) se entendía contemplado en el apartado L), dado que el Archivo Central del Ministerio está adscrito al mismo, y por tanto, es un reiteración innecesaria, que nos deja ante un claro ejemplo de error en la técnica de redacción de normas, que debiera de evitarse.

18. Ya en relación a la gestión bibliotecaria, el artículo 10.1.P) del Real Decreto 257/2012 encarga a nuestro órgano directorio la elaboración de programas y planes para el fomento y mejora de las bibliotecas, así como la coordinación y promoción de la cooperación bibliotecaria.

Sobre qué debemos entender por bibliotecas, el Legislador del patrimonio histórico ofrece una interpretación auténtica en el artículo 59 de la Ley 16/1985, que en su apartado 2 viene a decir que:

"Son Bibliotecas las instituciones culturales donde se conservan, reúnen, seleccionan, inventarían, catalogan, clasifican y difunden conjuntos o colecciones de libros, manuscritos y otros materiales bibliográficos o reproducidos por cualquier medio para su lectura en sala pública o mediante préstamo temporal, al servicio de la educación, la investigación, la cultura y la información."

Partiendo de esta definición, compete a la Dirección General la elaboración de programas y planes para impulsar las bibliotecas existentes en el territorio nacional sea cual fuere la titularidad. Los planes deben buscar la potenciación de estos centros culturales e incrementar sus funciones y posibilidades.

Del mismo modo, este centro directivo tiene el encargo de coordinar, fomentar y promover la coordinación bibliotecaria y potenciando la red interbibliotecaria. Esta

competencia se encuentra descrita en el artículo 61.3 de la Ley 16/1985, donde se dispone que la Administración General del Estado, a través de su Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales, y de Archivos y Bibliotecas, desarrollará políticas donde fomente la comunicación y coordinación de todas las bibliotecas de titularidad estatal. Así mismo, obra del mismo modo coordinando el Sistema Español de Bibliotecas que crea el artículo 66 de la Ley del Patrimonio Histórico Español.

El artículo 10.2. F) del Real Decreto 257/2012, adjudica a la Subdirección General de Coordinación Bibliotecaria el desarrollo de estas materias en orden a que lleguen a buen fin las mismas.

19. También se encarga a esta dirección general, que a través de su Subdirección General de Coordinación Bibliotecaria ofrecerá servicios técnicos y asesoramiento en materia bibliotecaria a cualquier departamento ministerial, Administración o entidad pública o privada.

20. Así mismo, se adjudica por el artículo 10 del Real Decreto 257/2012, a los mismos centros directivos la creación, dotación y fomento de bibliotecas de titularidad estatal. En este sentido debemos remitirnos al artículo 61.1 donde se capacita a la Administración General, y en consecuencia a los órganos antes mencionados, a crear cuantas bibliotecas estime, siempre que existan necesidades sociales o culturales.

En consecuencia, se permite a nuestro centro directivo promover la creación de nuevos centros bibliotecarios de titularidad estatal, así como dotarlos presupuestaria y materialmente de conformidad a sus necesidades y a los fines del mismo. Previamente, se deberá consultar a la Comunidad Autónoma afectada a fin de recabar su parecer. A su vez, nos dice el artículo 61.2 de la Ley del Patrimonio Histórico Español, que las bibliotecas que sean de titularidad estatal y carácter nacional deberán ser creados a través del instrumento jurídico dictado por el Gobierno, que revista la forma de Real Decreto.

21. Para ir culminando nuestro análisis, se adjudica a las mismas dirección y subdirección general, la posibilidad de obtención y utilización de datos de las bibliotecas que se hallen situadas en España, pudiendo explotarlos para los fines propios de la dirección.

22. Finalmente, se encarga a nuestro centro directivo la coordinación y mantenimiento del Catálogo colectivo del patrimonio bibliográfico, en concordancia con los artículos 61.3 y 66 de la Ley 16/1985. Así pues, el artículo 10.2.F) del Real Decreto 257/2012, encomienda tanto esta como la anterior materia, a la Subdirección General de Coordinación Bibliotecaria, para su adecuada ejecución.

Con ello terminamos el análisis más o menos pormenorizado de las competencias que deberá ejecutar la Dirección General, así como la distribución que realiza de las mismas en las distintas subdirecciones dependientes de ella.

1.5. Instituciones adscritas a la Dirección General.

1.5.1. El Registro de Bienes de Interés Cultural y el Inventario General de Bienes Muebles.

A fin de llevar un control más decisivo sobre los bienes de interés cultural y las piezas integrantes del Patrimonio Histórico Español, se creó por la Ley de Patrimonio Histórico Español el Registro de Bienes de Interés Cultural y el Inventario General de Bienes Muebles. El profesor Lasaga Sanz dice que la inscripción en el registro o la inclusión en el inventario según corresponda, del bien componente del patrimonio cultural es una de las técnicas jurídicas de protección que articula la Ley 16/1985⁷²².

La constitución legislativa de este último aparece ya en el artículo 1.3 de la Ley al decir que los bienes más relevantes del Patrimonio Histórico Español deberán ser inventariados en los términos previstos en esta Ley. Por tanto su creación se produce en el propio pósito de la Ley, aunque viene confirmada la existencia del Inventario General en el artículo 5 cuando habla de las exportaciones de bienes incluidos en él.

⁷²² TAJADURA ; *Principios Rectores*. P. 359.

Pese a esa creación tan temprana, deberemos esperar al artículo 12 de la Ley para ver la constitución del Registro de Bienes de Interés Cultural. Esta norma en particular dice que los Bienes Declarados de Interés Cultural serán inscritos en un Registro General que dependerá de la Administración del Estado y cuya organización vendrá determinada por un reglamento de desarrollo.

En consecuencia, tanto el Inventario General como el Registro dependerán de la Administración General del Estado y será ella la que lo dirija. Ninguno de los dos son instituciones que se crean como organismos públicos, sino que forman parte del aparato de la Administración del Estado, y hoy en día, en concreto del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, al haberlo establecido así el artículo 10.1 del Real Decreto 257/2012, que adjudica la llevanza tanto del Inventario, como del Registro a la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Muebles, y de Archivos y Bibliotecas.

A. Registro de Bienes de Interés Cultural.

Como ya hemos apuntado, la creación del Registro de Bienes de Interés viene recogida en el artículo 12 de la Ley 16/1985, donde se registrarán todos bienes componentes del Patrimonio Histórico Español que han sido declarados de interés cultural dadas sus sobresalientes características.

Este mismo artículo 12 dispone que incoado el expediente de declaración de un bien como de interés cultural, deberá notificarse e inscribirse en el Registro que causarán anotación preventiva en el folio registral del nuevo bien, quedando a la espera de que recaiga la correspondiente resolución por la que se declare finalmente el bien como de interés cultural. Este inventario se dividirá en secciones de acuerdo a la dicción del artículo 12.2 de la Ley que se corresponderán en el caso de los inmuebles, con las

tipologías de bienes que describe el artículo 14.2 del mismo texto legislativo, que además serán los tipos de bienes inmuebles de interés cultural⁷²³.

El desarrollo reglamentario del que habla el artículo 12 de la Ley, fue realizado por el Real Decreto 111/1986, pero se reduce a los artículos 21, 22 y 23. Este registro es de tipología administrativa, y en concordancia con el artículo 12 de la Ley, tiene como función la inscripción de los actos que afecten a la identificación y localización de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español declarados de interés cultural así como la anotación preventiva de aquellos bienes sobre los que se haya incoado expediente de declaración.

Se inscribirán en él, los bienes declarados de interés cultural del patrimonio histórico por resolución individual y expresa, por lo que entendemos que los bienes genéricos a los que se refiere la Disposición Adicional segunda no serán recogidos en el Registro hasta que no se produzca la declaración individual y específica de un concreto bien⁷²⁴. Sí se incluirán en el Registro los bienes incorporados en el antiguo Inventario del Patrimonio Artístico y Arqueológico de España, de conformidad a la Disposición Adicional tercera de la Ley 16/1985.

En dicha inscripción se adjudicará al bien un código de identificación.

Así, en cada inscripción se hará constar la fecha de declaración de interés cultural del bien, el instrumento jurídico por el que se haga y fecha de publicación en el Boletín Oficial del Estado del Decreto, el régimen de visitas o, en el caso de ser un bien mueble, de los depósitos que se acuerden para la exhibición del bien⁷²⁵. Las diversas transmisiones por actos *inter vivos* o *mortis causa* y los traslados que se produzcan en

⁷²³ Dispone la Ley 16/1985 en su artículo 14.2 que "*los bienes inmuebles integrados en el Patrimonio Histórico Español pueden ser declarados Monumentos, Jardines, Conjuntos y Sitios Históricos, así como Zonas Arqueológicas, todos ellos como bienes de Interés Cultural.*" A ellos también se unen otros tipos de bienes descritos en la Ley como los bienes muebles, los etnográficos o los pertenecientes al patrimonio documental y bibliográfico.

⁷²⁴ La Disposición Adicional segunda de la Ley 15/1986 dispone que se considerarán de Interés Cultural los bienes regulados en los Decretos de 22 de abril de 1949, el Decreto 571/1963 y el decreto 449/1973, referidos a los Castillos, a los escudos, emblemas, cruces de termino y a los hórreos o cabazos antiguos localizados en las zonas de Galicia y Asturias.

⁷²⁵ El deber de exhibición lo explica de modo muy acertado el profesor Parada Vázquez en: Ramón PARADA VÁZQUEZ; *Derecho Administrativo. Bienes Públicos y Derecho Urbanístico*. (Editorial Marcial Pons. 2012. Madrid.) [=PARADA VÁZQUEZ; *Bienes Públicos*.] P. 250 y ss.

los bienes muebles, siendo obligación de los propietarios o poseedores comunicarlo. Así mismo, también se inscribirán en el folio registral del bien, los anticipos reintegrables en concepto de ayuda previstos en el artículo 36.3 de la Ley 16/1985, concedidos por la Administración del Estado, que se inscribirán de oficio. Finalmente, se inscribirán las restauraciones que se efectúen sobre el bien, que deberán ser comunicadas por el órgano que las autorice.

El registro comunicará a los titulares de los bienes, las inscripciones que se causen en el folio registral de oficio, tal y como dispone el artículo 21.4 del Real Decreto 111/1986. Del mismo modo, deberá mediar permiso del titular dominical del bien para la consulta de los datos inscritos en el folio de un bien de interés cultural. Es también derecho del titular tener un título oficial donde consten actos jurídicos o artísticos que sobre el bien inscrito se efectúen de acuerdo con el artículo 23.1 del Real Decreto. Este título se corresponderá con el modelo incluido en el anexo II de este instrumento jurídico.

Como ya se ha dicho, la llevanza de este registro corresponde a la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales, y de Archivos y Bibliotecas⁷²⁶. Así viene recogido en el artículo 10.1.a) del Real Decreto 257/2012. En este sentido, se adjudica el ejercicio de las funciones a la Subdirección General de Protección del Patrimonio Histórico, de acuerdo con el apartado 2 de este artículo. Pero no es la única ocasión donde así se dispone, pues el propio Real Decreto 111/1986 en su artículo 21.1 dice que este Registro estará adscrito a la Dirección General de Bellas Artes y Archivos del Ministerio de Cultura que, a través de la Subdirección General de Protección del Patrimonio Histórico.

⁷²⁶ TAJADURA ; *Principios Rectores*. P. 358.

B. Inventario General de Bienes Muebles del Patrimonio Histórico Español.

Por cuanto respecta al Inventario de Bienes Muebles, debemos recordar como ya dijimos antes, que su creación viene recogida en el artículo 1.3 de la Ley 16/1985, y que nuevamente se confirma en el artículo 5 en su apartado 2, al hablar de la necesidad de permiso de la Administración competente para exportar bienes incluidos en el Inventario. Volvemos a encontrar reflejo del inventario en los artículos 36 y 53 de la Ley. Sin embargo, la referencia vital es el artículo 26 de la Ley, que lo crea con el nombre de Inventario General y se dan las primeras líneas maestras a seguir.

Aunque el verdadero desarrollo normativo se realiza en el Real Decreto 111/1986, donde se contempla el Inventario entre los artículos 24 a 39, ambos incluidos. El Inventario General de Bienes Muebles del Patrimonio Histórico es el heredero de los Catálogos de antigüedades promovidos en el siglo XVIII y continuados desde entonces. Hoy en día, reviste esta consideración jurídica.

El artículo 26.1 de la Ley dispone que el Inventario General comprenderá los bienes muebles que forman parte del patrimonio histórico, y que sus características pese a ser notorias, no son lo suficientemente sobresalientes como para ser declarados como de Interés Cultural. En este mismo sentido, el artículo 24.1 del Real Decreto dispone que este Inventario se compondrá de los bienes muebles integrantes del Patrimonio Histórico Español, no declarados de interés cultural, pero que tengan una singular relevancia a causa de su notable valor histórico, arqueológico, artístico, científico, técnico o cultural⁷²⁷.

Así las cosas, el artículo 26 en su apartado 3 de la Ley, establece que los propietarios o poseedores de bienes muebles con los mismos valores que hemos relacionado en el párrafo anterior, podrán pedir la inclusión de un bien en el Inventario General, debiendo la Administración competente resolver en el plazo de 4 meses. En este mismo sentido, se expresa el artículo 28.3 del Real Decreto 111/1986. Sin embargo,

⁷²⁷ El profesor Lasaga Sanz recogiendo las notas de la Ley, nos dice que en el Inventario "*se integran todos los bienes muebles no declarados de "Interés Cultural", pero que poseen cierta relevancia en cuanto a valor histórico, artístico, arqueológico, científico, técnico o cultural del Patrimonio Histórico del Estado.*" Ver: TAJADURA; *Principios Rectores*. P. 358 y ss.

esta dicción entra en contradicción con la previsión de la Disposición Transitoria tercera de la Ley, donde se da a los propietarios un año para comunicar la existencia de este tipo de bienes a la Administración competente. Por tanto, vemos contrariedad entre la posibilidad de la que habla el artículo 26.3 y la obligación de la que habla la Disposición Transitoria tercera.

Sobre la Administración competente para resolver, debemos decir que el artículo 28.2 dice que la competencia para incoar sea de oficio o a instancia de parte los expedientes de inclusión en el Inventario General vendrá determinado por las disposiciones contenidas en el artículo 11 de este Real Decreto. Este artículo dispone que corresponde al departamento que tiene atribuidas las competencias de cultura incoar, de oficio o a instancia de cualquier persona, *"los expedientes para declarar de interés cultural los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español adscritos a servicios públicos gestionados por la Administración del Estado o que formen parte del Patrimonio Nacional"*. Sin embargo, nada dice sobre los expedientes de inclusión en el Inventario. Creemos que esta es una remisión defectuosa, habida cuenta que seguidamente, el artículo 30.1 del Real Decreto 111/1986, dispone que *"corresponde al Ministerio de Cultura resolver la inclusión de bienes muebles en el Inventario General."* En este sentido, también es competencia de este mismo departamento resolver sobre la exclusión de un bien del Inventario General, de conformidad al artículo 32.1 del mismo instrumento jurídico.

Sin embargo, debemos de decir que el artículo 24.1 del Real Decreto 111/1986, el Inventario General de Bienes Muebles del Patrimonio Histórico Español, está adscrito a la Dirección General de Bellas Artes y Archivos, que ejercerá sus funciones a través de la Subdirección General de Protección del Patrimonio Histórico. Habida cuenta la actualización del organigrama del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte realizada por el Real Decreto 257/2012, y según su artículo 10.2, el Inventario pasará a la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales, y de Archivos y Bibliotecas, siendo la subdirección antes referida la que tiene el encargo concreto de su llevanza.

El inventario se dividirá por secciones, según la tipología de las bienes. A este respecto encontramos una norma específica en el artículo 53 de la Ley que dispone la

creación de una sección del inventario que incorporará los bienes integrantes del Patrimonio Documental y Bibliográfica.

1.5.2. Instituto de Patrimonio Cultural Español.

De entre las Subdirecciones Generales dependientes del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, destaca la Subdirección General del Instituto del Patrimonio Cultural Español, que se contiene en el artículo 10.2.C) del Real Decreto 257/2012.

Sin embargo, fue creado por un instrumento similar, el Real Decreto 565/1985, por el que se establece la estructura orgánica básica del Ministerio de Cultura y sus organismos públicos⁷²⁸, que en su artículo 5 se crea el Instituto de Conservación y Restauración de Bienes Culturales, que tiene la consideración de un centro dependiente del Ministerio de Cultura, al que le correspondía la elaboración de planes para la conservación y restauración del Patrimonio Histórico Español, el estudio de métodos y técnicas actualizadas para la restauración y conservación del mismo, el archivo de los trabajos realizados, la formación de técnicos y especialistas de acuerdo con los fines del Instituto, así como la propuesta de celebración de Convenios con otras Administraciones Públicas y Entidades públicas o privadas que pudieran ser necesarios para el desarrollo de sus funciones.

Hasta la creación de este nuevo centro, la Administración disponía de tres instituciones dedicadas al patrimonio histórico sensu lato, siendo estos, el Servicio de Defensa del Patrimonio Artístico Nacional cuya Comisaría General fue creada por Ley de 12 de junio de 1953 y reorganizada por Orden de 13 de mayo de 1969⁷²⁹, el Instituto de Conservación y Restauración de Obras y Objetos de Arte, Arqueología y Etnología, creado por el Decreto 2415/1961, de 16 de noviembre⁷³⁰, el Centro Nacional de

⁷²⁸ *Boletín Oficial del Estado*, número 103, de 30 de abril de 1985. Pp. 11986-11994.

⁷²⁹ *Boletín Oficial del Estado*, número 125, de 26 de mayo de 1969. Pp. 8093-8094.

⁷³⁰ *Boletín Oficial del Estado*, número 292, de 7 de diciembre de 1961. Pp.17273-17275.

Restauración de Libros y Documentos, debiendo además unir a ellos el Servicio Nacional de Información Artística, Arqueológica y Etnológica que también fue creado en el año 1961, a través del Decreto 1938/1961 de 22 de septiembre, dándose su estructura por medio del Decreto 3963/1964 de 3 de diciembre⁷³¹. Todos estos entes específicos por razón de la materia son herederos de la Junta Superior del Tesoro Artístico, cuya creación se debe a la Ley de 13 de mayo de 1933 del Patrimonio Artístico Nacional.

Todas estas instituciones se refunden y en consecuencia se crea el Instituto de Conservación y Restauración de Bienes Culturales. Esto se plasma en la Disposición Adicional segunda del Real Decreto 565/1985, que en su apartado tercero, suprime el Centro Nacional de Restauración de Libros y Documentos y el Instituto de Conservación y Restauración de Obras y Objetos de Arte, Arqueología y Etnología y establece que sus competencias pasarían al nuevo Instituto. Distinto fin tiene el Servicio Nacional de Información Artística, Arqueológica y Etnológica cuyas funciones pasan al Centro Nacional de Información y Documentación del Patrimonio Histórico, aunque finalmente tendrá el mismo destino que el resto de instituciones, pasando al Instituto en el año 1990. También en 1994, pasaron a depender de él de modo funcional las Subdirecciones Generales de Monumentos y Arqueología, de Bienes Muebles y de Información e Investigación en Técnicas de Conservación y Restauración, por virtud del artículo 5.3 del Real Decreto 2045/1994, de 14 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica básica del Ministerio de Cultura⁷³².

Sin embargo, en el año 1996 el Instituto de Conservación y Restauración de Bienes Culturales, pasa a llamarse Instituto del Patrimonio Histórico y a tener rango de subdirección general por obra del artículo 6.2 apartado 3 de Real Decreto 1887/1996, de 2 de agosto⁷³³, cambiando de este modo la denominación. El actual nombre le fue otorgado por el Real Decreto 1132/2008, que en su artículo 5.2.C) se crea la Subdirección General del Instituto del Patrimonio Cultural de España, suprimiendo la anterior razón social a través de la Disposición Adicional primera de este instrumento normativo, en su apartado D).

⁷³¹ *Boletín Oficial del Estado*, número 304, de 19 de diciembre de 1964. P. 17000.

⁷³² *Boletín Oficial del Estado*, número 251, de 20 de noviembre de 1994.

⁷³³ *Boletín Oficial del Estado*, número 189, de 6 de agosto de 1996.

El Instituto del Patrimonio Cultural de España, hoy subdirección general se organiza según las directrices que disponga el titular del Departamento Ministerial de Educación, Cultura y Deporte del que depende jerárquicamente, tal y como consagra el artículo 1.2 del Real Decreto 257/2012 y sobre todo, el artículo 12.2.D) de la Ley 6/1997, que dispone que

"Corresponde al Ministro en todo caso [...]"

C) Determinar y, en su caso proponer la organización interna de su Ministerio, de acuerdo con las competencias que le atribuye esta Ley."

En este sentido, corresponderá al Ministro a su libre elección la conformación de la estructura interna del Instituto, de acuerdo con las políticas que quiera implantar y las necesidades sociales y administrativas que encuentre para llevarlas a cabo.

Sin embargo, sí vienen establecidas las competencias que tiene atribuidas este órgano subdirectivo, en el artículo 10.2 del Real Decreto 257/2012, según el cual ejercerá las funciones que tiene atribuidas la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales, y de Archivos y Bibliotecas en materia de conservación y restauración de bienes del patrimonio histórico. En concreto se desempeñarán en este nivel orgánico las materias descritas en el apartado 1 del mismo artículo 10, en las letras g), h), i), j) y u). Así las cosas, corresponderá a este instituto la elaboración y aprobación de planes para la conservación y restauración de bienes culturales, sean muebles o inmuebles, la promoción de proyectos de investigación arqueológica en España y en el exterior, y el archivo y sistematización de los trabajos realizados sobre el patrimonio histórico y la investigación de nuevas técnicas de conservación y restauración. Finalmente, también corresponde la promoción y protección de la tauromaquia y la llanza de los registros taurinos⁷³⁴.

⁷³⁴ No nos extendemos mucho en el análisis de cada una de las competencias, ya que se hizo cuando se habló de la Dirección General a la que está adscrito el Instituto.

La gran importancia y notoriedad social del Instituto viene precisamente por ser uno de los mejores centros de restauración del mundo, y que de acuerdo con el artículo 10.1.en sus apartados G) y H) del Real Decreto 257/2012, realiza estas restauraciones, sea individual o conjuntamente dentro de los planes a los que se refieren ambos apartados.

1.5.3. Consejo del Patrimonio Histórico Español.

Retrotrayéndonos a la regulación competencial del Ministerio Educación, Cultura y Deportes que se contiene en el Real Decreto 1823/2011, de 21 de diciembre, en su artículo 8.1 le adjudica la promoción, protección y difusión del Patrimonio Histórico Español. Esta atribución material se concretó de modo orgánico en el Real Decreto 257/2012. Pero nos encontramos con la existencia de otras Administraciones Públicas con competencias relativas al Patrimonio Cultural, entre ellas, podemos encontrarnos los órganos de las 17 Comunidades Autónomas, los órganos dependientes de los Ayuntamientos, así como los organismos autónomos dependientes de estas Administraciones y creados para la difusión y protección del patrimonio cultural.

Con el fin de llevar a cabo una adecuada labor protección de todas las Administraciones y coordinar las diversas funciones que tienen atribuidas. En este sentido, y como comentamos anteriormente, el Real Decreto 257/2012 en su artículo 10.1.C) dispone que la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales, y de Archivos y Bibliotecas coordinará las demás unidades del Ministerio que intervengan en la Gestión de bienes del Patrimonio Histórico Español, así como coordinarse con el resto de departamentos ministeriales y de otras Administraciones Públicas.

En orden a la consecución de las lógicas metas que se imponen los directores políticos de las diversas Administraciones, que lleguen a buen fin y obtener los más satisfactorios frutos, se propone precisamente, esta coordinación de las diversas Administraciones intervinientes.

Para tales fines, la Ley del Patrimonio Histórico Español instituye el Consejo del Patrimonio Histórico en el artículo 3. La creación viene confirmada por el artículo 1 del Real Decreto 111/1986, al decir que "*El Consejo del Patrimonio Histórico...intervienen en la aplicación de la Ley del Patrimonio Histórico Español con las funciones que en la propia Ley y en este Real Decreto se les atribuyen.*"

El Consejo puede definirse como un órgano de tipo colegiado con funciones consultivas y de asesoramiento de todas las Administraciones Públicas⁷³⁵. Es el artículo 3.2 de la Ley del Patrimonio Histórico Español donde se relacionan las instituciones que se considerarán consultivas de la Administración del Estado, entre las que sin perjuicio de las atribuciones del Consejo se citan hasta cinco tipo de instituciones distintas. Sin embargo, como decimos, la norma dispone que estos órganos o administraciones serán entes consultivos, sin perjuicio de las funciones que desempeña el propio Consejo. Así, pues, podemos concluir su carácter consultivo, al ponerlo al nivel de las demás instituciones, con lo que dispensará asesoramiento a la Administración General del Estado. Pero habida cuenta la composición, también podrá ofrecer asesoramiento a todas aquellas instituciones del Estado que lo precisen.

La normativa encargada de regular el Consejo será la Ley de Patrimonio Histórico Español y su Reglamento de desarrollo, instrumentos donde se recoge entre otras cosas, las funciones del Consejo. Así pues, su regulación se reduce al artículo de la Ley que lo crea, y a su desarrollo a través de cinco artículos del Real Decreto 111/1986, que desarrollan la dicción inicial.

Este órgano está adscrito al Ministerio de Cultura, según el artículo 4 del Real Decreto 111/1986. Sin embargo, partiendo de que el Ministerio de Cultura fue suprimido por la Disposición Final primera del Real Decreto 1823/2011, de 21 de diciembre, pasará a estar adscrito al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte creado por el artículo 1 del mismo instrumento jurídico, al haberle sucedido en las competencias por mor del artículo 8.

⁷³⁵ QUEROL; *Gestión*. P. 322.

Por cuanto respecta a la composición de este órgano colegiado, estará compuesto por un representante de cada Comunidad Autónoma designado *ex profeso* y a tal efecto, por el órgano de gobierno de la misma⁷³⁶. La presidencia del mismo corresponde al "*Director General correspondiente de la Administración del Estado*".

Esta misma composición, se recoge en el artículo 4 del Real Decreto 111/1986, donde se dispone que el Consejo se compondrá de un presidente y de vocales, sin fijar un número tasado. Pero la determinación de los componentes se remite al número de Comunidades Autónomas, que delegarán en el Consejo un miembro.

Por cuanto se refiere al Presidente de este órgano colegiado, se regula en el apartado A) del artículo 4 del Real Decreto 111/1986. Así mismo, según la prescripción del Reglamento, la presidencia del órgano variaría según las materias a tratar en las reuniones, cambiando la delegación de la Presidencia que le corresponde a la Administración General del Estado. En este sentido, cambiará de una Dirección General a otra, según el contenido del orden del día. Así las cosas, la literalidad del artículo 4 apartado A) dice que:

"Presidente: El Director general de Bellas Artes y Archivos del Ministerio de Cultura, salvo en el caso de reuniones monográficas sobre el Patrimonio Bibliográfico que serán presididas por el Director general del Libro y Bibliotecas."

A la hora de interpretar el presente Reglamento, debemos tener en cuenta que su redacción y aprobación se realizó en un momento en el que existían dos direcciones generales diversas para las Bellas Artes y para el Patrimonio Bibliográfico.

En este sentido, el Real Decreto 1132/2008, de 4 de julio, todavía contemplaba en su artículo 1.3 la existencia de la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales, y de la Dirección General del Libro, Archivos y Bibliotecas, en el seno del

⁷³⁶ QUEROL; *Gestión*. P. 322.

organigrama del Ministerio de Cultura, hoy extinto. Es decir, dos órganos distintos para estas materias, lo que posibilitaría llevar a cabo lo dispuesto literalmente en el Real Decreto 111/1986.

Sin embargo, la redistribución y reorganización de los Departamentos Ministeriales que realiza el Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, que en el artículo 7.1.B). 2º, solamente prevé la existencia de la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales, y de Archivos y Bibliotecas. Esto mismo, viene confirmado por el artículo 10 del Real Decreto 257/2012 donde se regula este órgano.

Del mismo modo, el primero de los Decretos dispone en el apartado 2. C) y D) del artículo 7, la supresión de la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales, y de la Dirección General del Libro, Archivos y Bibliotecas.

En consecuencia, y a la vista el antes referido artículo 10.1.C) del Real Decreto 257/2012, podemos concluir que la presidencia del Consejo del Patrimonio Histórico corresponde al Director General de Bellas Artes y Bienes Culturales, y de Archivos y Bibliotecas, sin posibilidad de alternancia en ella, al no existir otro órgano con el que alternarse, y al tener las competencias atribuidas tanto del patrimonio histórico como del patrimonio bibliográfico.

Cada uno de los miembros, de conformidad al artículo 5 del Real Decreto 111/1986, cada uno de los miembros del Consejo podrá acudir acompañados de un asesor, que tendrá voz pero no podrá votar en las decisiones, ya que el voto sólo corresponde a los componentes y no a los asistentes. El número de asesores así como la especialidad de los mismo podrá variar de conformidad al contenido de la convocatoria, y las circunstancias que rodeen a la misma⁷³⁷.

Asimismo, el artículo 6.5 del Real Decreto 111/1986 dispone que el Consejo podrá tener un secretario que dará apoyo administrativo. El Presidente del Consejo podrá nombrar como secretario del Consejo a cualquier subsecretario general del

⁷³⁷ QUEROL; *Gestión*. P. 322.

Ministerio al que se encuentra adscrito el Consejo⁷³⁸. Si bien es cierto que el Real Decreto dice literalmente que se designará el secretario de entre los subdirectores generales, entendemos que lo adecuado por razón de la materia, sería seleccionar al secretario de entre los subdirectores generales dependientes en el organigrama ministerial del Director General que tenga la presidencia. Si bien, se apunta la profesora Querol que durante años ha desempeñado este cargo el Subdirector General de Protección del Patrimonio Histórico⁷³⁹.

El secretario podrá asistir a las sesiones teniendo voto pero no pudiendo votar por la misma razón que aludíamos anteriormente. Será labor del Secretario redactar las actas de las sesiones del Consejo, expedir las certificaciones correspondientes, y finalmente, siguiendo las directrices del presidente, preparará el orden del día de las reuniones convocadas por este, y notificarlas a los miembros del Consejo.

Con respecto a las funciones del Consejo del Patrimonio Histórico, debemos decir que la inicial competencia que se le atribuye, viene dada por el artículo 3.1 de la Ley 16/1985. Esta concreta norma dice que la comunicación y el intercambio de los programas y políticas de actuaciones o información relativos al Patrimonio Histórico Español deberán ser facilitados y promovidos por este órgano. Así pues, apunta el profesor Lafuente que generalmente, esta comunicación suele darse generalmente, sólo en la dirección desde la Administración General del Estado hacia las Regionales, y no al contrario, por lo que no es bidireccional esta colaboración⁷⁴⁰.

Esta principal propuesta viene desarrollada y concretizada en el artículo 3 del Real Decreto 111/1986, donde se dispone que este órgano podrá conocer los programas de actuación, tanto estatales como regionales, relativos al Patrimonio Histórico Español. Del mismo modo, el mismo Consejo deberá comprobar los resultados de las actuaciones programadas y si estos son satisfactorios.

⁷³⁸ El Artículo 6.5 *in fine* del Real Decreto 111/1986 habla nuevamente del Ministerio de Cultura, si bien entendemos más afortunada la referencia al Ministerio al que se encuentra adscrito el Consejo, al variar este según el organigrama del Gobierno.

⁷³⁹ QUEROL; *Gestión*. P. 322.

⁷⁴⁰ Luis LAFUENTE BATANERO; "El Consejo de Patrimonio Histórico" . (En: *Revista Patrimonio Cultural y Derecho*. 2. Madrid. 1998.) [=LAFUENTE; *Consejo de Patrimonio*.] P. 44 y ss.

Otra función atribuida es la de elaborar y aprobar los Planes Nacionales de Información sobre el Patrimonio Histórico Español a que se refiere el artículo 35.1 de la Ley 16/1985, y sobre los que ya hemos esbozado anteriormente alguna nota. La referida norma prevé la creación del Plan Nacional de Información sobre el Patrimonio Histórico Español⁷⁴¹.

La redacción, preparación, elaboración y aprobación corresponde al Consejo del Patrimonio Histórico Español y su realización responde al interés de favorecer la comunicación entre los servicios dedicados a la gestión del patrimonio cultural. Del mismo modo, con estos planes también se tiene el interés en promover la información necesaria para favorecer la investigación tanto técnica, como científica según lo dispuesto en la Ley.

Debemos apuntar, que la institución de los Planes Nacionales fueron una de las creaciones más existosas de cuantas ha hecho la Ley. Así las cosas, se definió que estos instrumentos además, deben buscar proteger los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español, así como facilitar el acceso de los ciudadanos al patrimonio cultural⁷⁴².

Así pues, el artículo 35.3 de la Ley 16/1985, dispone que deberán colaborar en la elaboración de estos planes tanto los servicios dependientes de las Administraciones Públicas, como cualquier entidad o persona física propietaria de un bien declarado de interés cultural.

Estos Planes deberán ser realizados con una determinada cronología de antemando, tal y como dispone el mismo artículo 35 en su apartado 1 *in fine*. En la actualidad existen varios de ellos como el Plan Nacional de Catedrales⁷⁴³, o el Plan Nacional de Patrimonio Industrial⁷⁴⁴.

⁷⁴¹ TAJADURA ; *Principios Rectores*. P. 359.

⁷⁴² QUEROL; *Gestión*. P. 322.

⁷⁴³ QUEROL; *Gestión*. P. 323 y ss.

⁷⁴⁴ QUEROL; *Gestión*. P. 276 y ss.

Otra de las funciones que tiene encomendadas el Consejo del Patrimonio Histórico Español es la de elaborar y proponer campañas de tipo formativa o divulgativa sobre el Patrimonio Histórico existente en territorio español.

Así, pues corresponde a este Consejo informar sobre las medidas que corresponda adoptar para conseguir la coordinación y la necesaria colaboración para conseguir el cumplimiento de los compromisos internacionales que España tiene adquiridos en materia del Patrimonio Histórico Español. Así también, deberá informar sobre el destino que se le desee dar a los bienes recuperados de la exportación ilegal. Sin embargo, esta posibilidad ha quedado casi inédita, pues muy pocas veces se recuperan bienes, y cuando lo hacen, suelen pasar a las colecciones nacionales⁷⁴⁵. Deberá además informar sobre los temas relacionados con el Patrimonio Histórico Español que el Presidente del Consejo someta a su consulta, de conformidad a su función consultiva.

Del mismo modo, sobre las funciones del Consejo debemos concluir que también deberá realizar el diseño de las medidas a articular para la recogida y tratamiento de información sobre el Patrimonio histórico⁷⁴⁶. Así pues, de conformidad a la labor de asesoramiento encomendada podrá dar su parecer al Ministerio sobre la elaboración de las políticas conservadoras que realizar con financiación proveniente del 1 por ciento cultural⁷⁴⁷, al que se refiere el artículo 68 de la Ley 16/1985.

Así mismo, podrá desempeñar cualquier otra función que le atribuya de modo expreso cualquier instrumento normativo, de conformidad a las competencias adjudicadas por la Ley 16/1985, del Patrimonio Histórico Español, tal y como señala el artículo 3 del Real Decreto 111/1986. Entre ellas, se encuentra el control del expolio para lo que se articularán políticas o planes nacionales al respecto⁷⁴⁸.

Sobre el funcionamiento del Consejo, debemos decir en primer lugar, que su sede por virtud de artículo 4 se encontrará en Madrid, y es allí donde se realizarán las reuniones. Sin embargo, la ordenación del modo de proceder del órgano se encuentra

⁷⁴⁵ QUEROL; *Gestión*. P. 323.

⁷⁴⁶ LAFUENTE; *Consejo de Patrimonio*. P. 25.

⁷⁴⁷ LAFUENTE; *Consejo de Patrimonio*. P. 25.

⁷⁴⁸ QUEROL; *Gestión*. P. 323.

recogida en el artículo 6 del Real Decreto del Patrimonio Histórico Español. Así pues, el Consejo podrá reunirse bien en plenario o bien podrá funcionar a través de comisiones designadas *ex profeso*.

Por cuanto respecta al Pleno del Consejo, las reuniones tendrán lugar de modo ordinario una vez cada semestre. Si bien, el artículo 6.2 del Real Decreto 111/1986 dispone que bajo convocatoria del presidente, el Consejo podrá reunirse de modo extraordinario sin límite de reuniones en el año. Del mismo modo, podrán solicitar la mitad de los miembros del Consejo la reunión del mismo en sesión extraordinaria. Sobre el modo de adoptar los acuerdos, el Consejo deberá atenerse a las normas que regulan los órganos colegiados recogidas en el Título II de la Ley 30/1992, sobre el Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común.

Por cuanto respecta a las comisiones, según dispone el mismo artículo 6 en su apartado 3, que serán reuniones preparatoria de las materias que les encomiende el pleno.

Habida cuenta, la previsión reglamentaria del apartado A) del artículo 4 del Real Decreto 111/1986 que contiene un posible cambio de presidente de un Director General a otro, según sea la materia a tratar, deducimos que está en la mente del Legislador la posible realización de reuniones monográficas, centradas en algún tema en concreto del patrimonio histórico⁷⁴⁹. De la letra del citado artículo puede extraerse que la *mens Legislatoris* piensa en que las reuniones sean sobre materias relativas al Patrimonio histórico o de las Bellas Artes, o sobre el Patrimonio bibliográfico. Ello no es óbice para que no se reúna el Consejo con un orden del día de una temática diversa, como pudieran ser cuestiones de arqueología o de Patrimonio Etnológico.

Finalmente, debemos decir que el artículo 6.4 del Real Decreto 111/1986, dispone que en habida cuenta los temas tratados en el Consejo, y según las necesidades del mismo, se podrá acudir a expertos en las materias sobre las que decidir, o incluso, crear comités de Expertos con el fin de que se ilustre al Consejo a la hora de tomar

⁷⁴⁹ QUEROL; *Gestión*. P. 322.

decisiones. Del mismo modo, estos expertos pueden acudir a las reuniones, y tomar partido en ellas con derecho de voz, pero no voto. Durante los años pasados, entre los expertos se incluía no sólo a personalidades del mundo de la investigación o la academia⁷⁵⁰, sino también, a instituciones señeras a nivel nacional por cuanto respecta a la protección del patrimonio cultural, así como corporaciones, asociaciones civiles o incluso organizaciones no gubernamentales⁷⁵¹, y que dan una visión de tipo más sociológica, o incluso práctica del modo de proceder en la conservación que la propia de la Administración⁷⁵².

1.5.4. Los Sistemas Españoles de Museos, Bibliotecas y Archivos Nacionales.

Salvando el caso de contadas excepciones, y en el supuesto de museos, bibliotecas o archivos privados, este tipo de instituciones solían ser de creación y mantenimiento público y en la mayor de las ocasiones, dependían directamente del Ministerio⁷⁵³ durante gran parte del siglo XIX y del siglo XX. Entre las excepciones nos encontrábamos los casos de este tipo de establecimientos culturales, de creación municipal⁷⁵⁴, que sobre todo en la época de las Desamortizaciones en el siglo XIX y tras la Guerra Civil Española, comenzaron a surgir a raíz de la actividad de las Comisiones Provinciales⁷⁵⁵ creadas por la normativa del momento, para salvaguardar el patrimonio, cuyos casos de destrucción se contaban por miles.

Más adelante en el tiempo, la creación de las Comunidades Autónomas posibilitada por la Constitución Española de 1978, hizo que estas Administraciones también creasen sus centros culturales que albergasen su patrimonio, sean museos, bibliotecas o archivos.

⁷⁵⁰ LAFUENTE; *Consejo de Patrimonio*. P. 53.

⁷⁵¹ LAFUENTE; *Consejo de Patrimonio*. P. 53.

⁷⁵² QUEROL; *Gestión*. P. 323.

⁷⁵³ QUEROL; *Gestión*. P. 304.

⁷⁵⁴ QUEROL; *Gestión*. P. 304.

⁷⁵⁵ GARCÍA FERNÁNDEZ; *Museo Arqueológico Nacional*. P. 279.

Ante la existencia de numerosos centros culturales como archivos, bibliotecas, museos, y demás, a nivel nacional, donde cada uno funcionaba por su lado, de modo aislado e inconexo del resto, se impuso la creación de una organización o instituto que los coordinase para su mejor llevanza y organización, así como, para estimular sus políticas y coordinarlas a fin de que la inversión que se realizaran fueran lo más satisfactorias posibles.

En orden a conseguir esto, se dispuso por la Ley 16/1985 la creación de los Sistemas Españoles de Archivos, de Bibliotecas y de Museos. Tres sistemas diversos y diferenciados por razón de la materia. A él dedica tan sólo un artículo que se encuentra en el Título VII, Capítulo II de la Ley; de hecho, es el que concluye el capítulo dedicado a los Archivos, Bibliotecas y Museos.

La norma, con una gran sencillez, establece que forman parte de los Sistemas Españoles de Archivos, de Bibliotecas y de Museos, los Archivos, Bibliotecas y Museos respectivamente, así como los servicios de carácter técnico o docente directamente relacionados con los mismos, que se incorporen al mismo. Finaliza el artículo remitiendo a un futuro desarrollo reglamentario. Pero nada dice al respecto el Real Decreto 111/1986 que desarrolla la Ley del Patrimonio Histórico.

Esta previsión, por cuanto se refiere a los Museos, vino verdaderamente desarrollada por el Real Decreto 620/1987, de 10 de abril por el que se aprueba el Reglamento regulador de los Museos de Titularidad Estatal y el Sistema Español de Museos⁷⁵⁶, instrumento normativo que fue modificado por el Real Decreto 496/1994, de 17 de marzo⁷⁵⁷ y que dio como resultado el texto actual.

Con relación a las Bibliotecas, el desarrollo reglamentario vino dado por el Real Decreto 582/1989, que aprueba el Reglamento de las Bibliotecas Públicas del Estado y del Sistema Español de Bibliotecas.

⁷⁵⁶ *Boletín Oficial del Estado*, número 114, de 13 de mayo de 1987. Pp. 13960-13964.

⁷⁵⁷ *Boletín Oficial del Estado*, número 68, de 21 de marzo de 1994. P. 9196.

Sin embargo, no ha habido un desarrollo reglamentario, ni mucho menos legislativo sobre el sistema español de Archivos, habida cuenta que el número de archivos es inferior que el del resto de instituciones culturales.

A. Los Museos titularidad del Estado y el Sistema Español de Museos.

Las Museos como centros culturales de concentración de piezas artísticas o colecciones sobresalientes a nivel nacional, regional, provincial o simplemente local, forman parte del sistema organizativo de la Administración Pública que busca la custodia y protección del patrimonio cultural. Aunque una parte de la doctrina jurídica entiende que tienen un fin más allá de la conservación del patrimonio. Un ejemplo de esto fue la profesora González Bustos, que considera que los museos además prestan un servicio cultural entendiendo que esto puede entresacarse del artículo 59.3 de la Ley 16/1985⁷⁵⁸. Del mismo modo, este servicio cultural fue catalogado por la Directiva 2006/123/CE del Parlamento y del Consejo Europeo de 12 de diciembre de 2006 de los Servicios en el Mercado Interior, como servicio cultural de interés general⁷⁵⁹.

De gran importancia para el sistema español son los museos de titularidad o creación estatal.

A.1. Los centros museísticos de titularidad estatal.

Tanto el propio monarca como la actividad de las Reales Academias fueron los promotores de la fundación de los grandes museos nacionales que comenzaban a

⁷⁵⁸ María de los Ángeles GONZÁLEZ BUSTOS; "A propósito del Estatuto del Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía". (En: *Patrimonio Cultural y Derecho*. 16. 2013. Madrid. Pp. 301-308) [= GONZÁLEZ BUSTOS; *Estatuto del Reina Sofía*.] P. 302.

⁷⁵⁹ GONZÁLEZ BUSTOS; *Estatuto del Reina Sofía*. P. 303.

construirse en España. En el primer supuesto tenemos el caso del Museo Nacional de Pintura y Escultura de El Prado en 1819 por el Rey Fernando VII⁷⁶⁰ con el patrimonio de la Corona⁷⁶¹. Mientras que del segundo, destacó el Museo Arqueológico Nacional creado en 1867 de la mano de la Reina Isabel II⁷⁶² a partir de los objetos contenidos en el gabinete de antigüedades dependiente de la Real Academia de la Historia⁷⁶³, de los objetos que se conservaban en la Biblioteca Nacional, en el Museo de Ciencias Naturales o los que se guardaban en la Escuela de Diplomática⁷⁶⁴. La creación se llevó a cabo por medio del Real Decreto de 18 de marzo de 1867 de creación del Museo Arqueológico Nacional y Museos Provinciales⁷⁶⁵. La creación se produce ya en el artículo 1 del Real Decreto que dispone que "*se establecerá en Madrid un Museo arqueológico nacional.*"

A la fundación de los grandes museos nacionales con sede en Madrid, le siguieron la creación de los museos provinciales que vinieron de la mano de las Comisiones Provinciales⁷⁶⁶ instituidas por el Gobierno del General Ramón María de Narváez en el siglo XIX. Esto no fue otra cosa que el inicio o despegue de la creación de numerosos museos tanto privados como públicos como los que existen en España.

Si acudimos a la regulación específica los museos son definidos por el artículo 59.3 de la Ley del Patrimonio Histórico Español como instituciones con vocación de permanencia en el tiempo en los que se adquieren, conservan, investigan, comunican y exhiben, para fines de estudio, educación y contemplación los conjuntos o colecciones que le han sido consagrados, cedidos, adquiridos o destinados y con determinado valor histórico, artístico, científico y técnico o de cualquier otra naturaleza cultural⁷⁶⁷.

⁷⁶⁰ GARCÍA FERNÁNDEZ; *Museo Arqueológico Nacional*. P. 281.

⁷⁶¹ GARCÍA FERNÁNDEZ; *Museo Arqueológico Nacional*. P. 281.

⁷⁶² GARCÍA FERNÁNDEZ; *Museo Arqueológico Nacional*. P. 279.

⁷⁶³ Inmaculada ZARAGOZA GARCÍA, Feliciano NOVOA PORTAL y Enrique PÉREZ CAÑAMARES; "El M.A.N. durante el Sexenio revolucionario (1868-1874)". En: *Boletín del Museo Arqueológico Nacional*. T. IV. N. 2.1986. Madrid. P. 189 y ss.

⁷⁶⁴ Así lo dispone el artículo 3º del Real Decreto de 1867. Ver: María del Carmen MAÑUECO SANTURTÚN; "Colecciones reales en el Museo Arqueológico Nacional. En el colectivo: *De Gabinete a Museo.Tres siglos de historia*. Museo Arqueológico Nacional. 1993. Madrid. P. 105 y ss.

⁷⁶⁵ Alejandro MARCOS POU; "Origen y desarrollo del Museo Arqueológico Nacional. (En el colectivo: *De Gabinete a Museo.Tres siglos de historia*. Museo Arqueológico Nacional. 1993. Madrid. Pp. 21-99). [=MARCOS; *Origen y desarrollo*.] P. 47 y ss.

⁷⁶⁶ GARCÍA FERNÁNDEZ; *Museo Arqueológico Nacional*. P. 280.

⁷⁶⁷ El artículo 59.3 dice: "Son Museos las instituciones de carácter permanente que adquieren, conservan, investigan, comunican y exhiben, para fines de estudio, educación y contemplación conjuntos y colecciones de valor histórico, artístico, científico y técnico o de cualquier otra naturaleza cultural."

Esta definición es tomada a grandes rasgos de la que ha dado el ICOM dependiente de la UNESCO, y ha repetido en más de una ocasión en sus textos⁷⁶⁸. Así las cosas, esta misma interpretación auténtica que da el Legislador, viene parafraseada en el Reglamento en el artículo inicial del mismo.

Tres puntos basilares nos da esta defición legal, sien el primero que es una institución, esto es, una persona jurídica de creación legal y pública. A este respecto, dispone el artículo 61.2 de la Ley del Patrimonio Histórico Español que la creación de cualquier institución cultural de titularidad nacional y con carácter nacional debe ser creada por Real Decreto del Gobierno. La plasmación de la personalidad jurídica propia se ve ya en el artículo 59.3 de la Ley de Patrimonio Histórico, pues se da la posibilidad al centro cultural de realizar actos de administración, de adquisición y capacidad de ser titular de bienes en los que desarrollar sus funciones.

Otro de los aspectos a destacar es la vocación de permanencia una vez que se han creado estos centros. Es decir, su establecimiento no es temporal, pues en este caso nos encontraríamos ante una exposición o muestra temporal de bienes culturales, sino que es requisito que una vez constituido el museo, el mismo deba tener una duración indeterminada en el tiempo. Según la profesora Querol este es el aspecto más destacado de estos centros culturales y se repite como requisito tanto en la mayoría de las normas reguladoras del patrimonio histórico de nuestro entorno cultural, como en la mayoría de las obras de doctrina jurídica o de historiografía que tratan sobre este tipo de instituciones⁷⁶⁹.

El tercer aspecto es la necesidad de que el museo tenga una colección que dependa de él. Esto es, que en el museo, como centro cultural cuyo fin primordial es la exposición de piezas, debe tener entre sus haberes, bienes que formen parte de la colección y que estos haberes sean convenientemente expuestos. Nada dice la norma sobre que dichos bienes deban ser de su propiedad, sino que deben depender del museo y se deben exponer en los mismos. Así mismo, el título jurídico por el cual se encuentren en el museo, sería lo de menos, ya que son muchas las posibilidades que se

⁷⁶⁸ QUEROL; *Gestión*. P. 328.

⁷⁶⁹ QUEROL; *Gestión*. P. 328.

tienen como la compra, la donación, el depósito, la custodia, etc. Así las cosas, los bienes propiedad del Estado pueden estar depositados en museo, bien formando parte del mismo como patrimonio fundacional, o bien porque vayan depositándose posteriormente.

Un claro ejemplo de esto lo tenemos en la fundación del Museo Nacional de Escultura y Pintura de El Prado, posteriormente Museo de El Prado. El mismo nació con el depósito de una serie de obras procedentes de las colecciones reales como patrimonio fundacional en el año 1819. Sin embargo, la colección depositada en el nuevo museo creado se fue engrosando hasta 1823 con nuevos depósitos o cesiones. Posteriormente, y con la delimitación del patrimonio nacional y del patrimonio personal del monarca, hecha durante el reinado de Isabel II, pasaron definitivamente a ser propiedad del Museo.

Distinto carácter tiene la capacidad de adquisición de nuevos bienes, pues forma parte de las facultades de administración e inherente a la personalidad jurídica propia que se le dispensa en el momento de la constitución del nuevo museo. Ahora bien, nada dice la Ley, ni tampoco el reglamento que sea imperativo legal la adquisición de bienes nuevos para la colección del museo. Estimamos que sería un error interpretar esta norma como imperativa y que estos centros culturales estén obligados a adquirir bienes en cada ejercicio, y ello, iría en contra de la propia naturaleza expositiva de este tipo instituciones. Si bien, es una situación deseable el que se amplíe la colección con nuevas piezas que pasen a engrosar los depósitos o la exposición permanente de estos entes.

Del mismo modo, cuando dice Ley que en un museo se conservan, investigan, comunican y exhiben piezas, tenemos que decir que efectivamente no es un imperativo legal que se hagan todas y cada una de estas aserciones legales, sino más bien, deben tomarse como facultades. Ahora bien, la exhibición de piezas es un hecho consustancial al museo, del mismo modo que la conservación de las mismas, habida cuenta la vocación de permanencia que tienen este tipo de establecimientos. La investigación o la comunicación y participación pública así como otro tipo de actividades de promoción o

educativas, aunque no se incluyan en la Ley, tampoco deben tenerse por obligatorias⁷⁷⁰, pero si debe entenderse como deseables, con el fin de la promoción, crecimiento y ampliación del museo, por un lado, y por otro, para que el museo cumpla su principal fin, que es el de la pública exposición y exhibición de su colección.

Con respecto a la interpretación auténtica que nos ofrece el Legislador, debemos observar la falta de técnica a lo hora de trazarla, pues tan sólo hace una enumeración de posibles facultades. Pero además, convenimos con gran parte de la literatura jurídica, que la misma se encuentra periclitada, ya que esta visión casi decimonónica de los museos como centros de concentración artística para su exhibición y mejor conservación, se encuentra superada por los fines propios del museo, y por el interés creciente de la ciudadanía al tener un nuevo modo de percibir las cosas⁷⁷¹.

En este sentido la definición recoge ni más ni menos que las funciones y facultades, de los museos. Algunas de ellas vienen repetidas en el artículo 2 del Reglamento de los Museos y del Sistema Español de Museos, sobre las funciones que tienen atribuidas este tipo de instituciones.

En su primer apartado el artículo 2 dispone que los museos deben conservar, catalogar, restaurar y exhibir de modo ordenado sus colecciones. En este sentido, observamos nuevamente una reiteración, tal vez debida al descuido del Legislador, pues la restauración es un proceso conservativo, con lo que al incluir conservación se entienden incluidos todos los procesos conservativos de las piezas, desde la consolidación hasta la restauración, el más agresivo de todos. Es interesante la inclusión en este mismo apartado la necesidad de catalogar y exhibir las piezas, pues no tienen relación alguna con la administración de procesos conservativos a las mismas. Más acorde con la exposición legislativa hubiese sido la inclusión de estas funciones en otros apartados.

El propio reglamento incorpora como funciones propias de un museo la realización y promoción de investigaciones en lo tocante a las colecciones que atesora y siempre dentro del ámbito material de su especialidad. De la misma manera, se

⁷⁷⁰ QUEROL; *Gestión*. P. 328.

⁷⁷¹ QUEROL; *Gestión*. P. 328.

desarrollarán actividades didácticas respecto a sus contenidos con el fin de fomentar el conocimiento de los fondos que posee y animar a los posibles usuarios del museo.

Se incorpora como función la de organizar de modo periódico exposiciones científicas y divulgativas dentro del límite de la materia propia del museo. En este sentido, se podría haber incluido en este apartado la exhibición de los fondos, en lugar de incluirlo en un apartado cajón de sastre que no tiene ningún tipo de orden.

A su vez, se dispone que los museos deberán promover la elaboración, redacción y publicación de catálogos y monografías de sus fondos. En este sentido, se podría haber incluido en este mismo ítem, la necesidad de realizar la catalogación de los fondos existentes y darle la conveniente publicidad. Finalmente, se incluye la posibilidad de ampliar las funciones que tienen atribuidas bien por las propias normas de creación de los museos, o por regulación específica relativa a los museos de modo generalizado

El Real Decreto 620/1987 en su Título I nos habla de los Museos de Titularidad estatal, que vendrían a ser aquellos que la Administración General del Estado o cualquiera de sus órganos dependientes haya creado o crease en un futuro, fuera cual fuere el lugar donde se crease.

En relación a la creación de nuevos establecimientos museológicos, establece el artículo 61.1 de la Ley del Patrimonio Histórico Español que el Gobierno podrá crear cuantos museos estime por conveniente cuando así o requieran las necesidades sociales y culturales, debiendo consultar previamente a la Comunidad Autónoma donde se quiera establecer el centro, al ser parte interesada. Pero la consulta a la Administración Regional no quiere decir que sea vinculante su respuesta, sino que se hace por mera cortesía. Esto mismo ha sido recogido en el artículo 3.2 del Reglamento de Museos que parafrasea la Ley del Patrimonio punto por punto, aunque ha eliminado la referencia a las necesidades sociales como causa justificativa para la creación de este tipo de establecimiento.

De esta normativa reglamentaria que acabamos de comentar, podemos trazar una clasificación de los tipos de museos existentes. Así pues, cabe decir que la tipología de

museos de titularidad estatal es amplia y admite una catalogación interna. Así, dentro de la categoría de Museos Estatales podemos incluir:

1. Los Museos estatales dependientes del Departamento que tiene adjudicadas las competencias de cultura con categoría de nacionales, o con la misma categoría pero dependientes de otros departamentos.

A) Así entre los Museos con categoría y ámbito de Nacionales los encontrados descritos en el listado que se incluye en el Anexo I del Real Decreto 1305/2009, de 31 de julio, en el que se relacionan como Museos Nacionales dependientes o adscritos al Departamento de Cultura: Museo Arqueológico Nacional de Madrid⁷⁷², el Museo Nacional Colegio de San Gregorio también llamado Museo Nacional de Escultura de Valladolid, el Museo Nacional de Arte Catalán de Barcelona, el Museo Nacional de Arqueología subacuática de Cartagena, el Museo Nacional de Cerámica y Artes Suntuarias "González Martí" de Valencia, Museo Nacional de Arte Romano de Mérida, Museo Nacional de Artes Decorativas de Madrid, Museo Nacional de Antropología de Madrid, Museo Nacional Sefardí, el Museo Nacional y Centro de Investigación de Altamira, el Museo Nacional de Reproducciones Artísticas, el Museo de América, el Museo Nacional del Traje, Centro de Investigación del patrimonio Etnológico. Así mismo, el Anexo incluye el Museo Nacional del Prado, el Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía y el Museo Nacional del Teatro. Sin embargo, no entendemos adecuada la inclusión en este lista, ya que estos tres últimos centros tienen personalidad jurídica propia e independiente del Ministerio o dependen de una institución diversa al Ministerio.

Estos centros vienen regulados en el artículo 4.1 del Real Decreto 620/1987, de 10 de abril, donde se establece que se dispensará la categoría de Nacional a los centros museísticos que reúnan una serie de condiciones científicas, así como que tengan una relevancia singular con respecto a todo el Estado, ya sea por su finalidad, sus funciones, sus objetivos, o la sobresaliente importancia de los fondos que lo componen.

⁷⁷² El régimen jurídico vigente del museo arqueológico nacional viene descrito de modo muy pormenorizado en: GARCÍA FERNÁNDEZ; *Museo Arqueológico Nacional*. P. 291-299.

La creación de los museos estatales y con ámbito nacional se realizará por Real Decreto de conformidad al artículo 61.2 de la Ley de Patrimonio Histórico Español. Esto mismo viene recogido por el artículo 4.2 del Real Decreto 620/1987 donde además se añade que la creación se hará bajo propuesta del Ministro que tiene las competencias sobre museos atribuidas. Si bien, la propuesta en el Consejo de Ministros la tiene que hacer el titular del Departamento con las competencias de cultura⁷⁷³, el impulso y la iniciativa debe venir del Ministerio que al que vaya adscribirse el futuro museo.

El Real Decreto fundador además de dar el régimen orgánico y el funcionamiento del museo, deberá expresar el ámbito nacional que se le atribuya, así como los objetivos que tiene, los criterios científicos con el que se crean, el patrimonio inicial con el que se dota, o la colección o colecciones, o el elenco de piezas que se le adjudican como fondos fundacionales. De la misma manera, se determinará el sistema de cobertura de las áreas de trabajo conforme a lo establecido.

También tienen la consideración de Museos Nacionales los siguientes: el Museo Nacional del Prado y el Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía, el Museo Nacional del Teatro de Almagro, así como el Museo Nacional de Ciencias Naturales y el Real Jardín Botánico de Madrid. Sin embargo, cada uno de estos centros, pese a su importancia para la cultura del Estado, tienen un tratamiento diverso con respecto al anterior listado. De hecho, ninguno de ellos depende de la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales, y de Archivos y Bibliotecas. Por ello, los analizaremos más adelante.

B) Otro tipo de Museos Nacionales son aquellos que no dependen del Ministerio de Educación Cultura y Deporte, sino de otros departamentos.

El Anexo I del Real Decreto 1305/2009, de 31 de Julio⁷⁷⁴, por el que se crea la Red de Museos de España, incluye como Museos Nacionales dependientes de otros departamentos, el Museo Nacional del Ejército del Alcázar de Toledo, el Museo Naval, y el Museo de Aeronáutica y Astronáutica, dependientes ellos tres del Ministerio de

⁷⁷³ En el Real Decreto de 1987 se habla del Departamento de Cultura, pero en la actualidad es el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes.

⁷⁷⁴ *Boletín Oficial del Estado*, número 204, de 24 de agosto de 2009. Pp. 72244-72251.

Defensa. El Museo Nacional de Arquitectura y Urbanismo, dependiente según este Real Decreto del Ministerio de Vivienda, y los Museos Nacionales de Ciencia y Tecnología dependiente en aquel momento del Ministerio de Ciencia e Innovación. También se refiere al Museo Nacional de Ciencias Naturales, que adscribe como dependiente al antiguo Ministerio de Ciencia e Innovación, sin embargo, ocurre lo mismo que en el caso del Museo Nacional del Teatro, pues depende de un organismo autónoma, tal y como analizaremos a continuación.

En este punto, sí nos referimos al Museo Nacional de la Ciencia y la Tecnología, creado por Real Decreto 1691/1980, de 30 de junio⁷⁷⁵. Esta norma muy breve, contiene tan sólo tres artículos: el primero por el que se crea; el segundo por el que se le integra en el organismo autónomo "Patronato Nacional de Museos", con lo que se indica que este centro nace sin personalidad jurídica propia; y un tercero, donde se dispone que será dirigido por el Patronato creado de conformidad a la Orden del Ministro de Ciencia de 27 de noviembre de 1979⁷⁷⁶. Pero debemos irnos un poco antes, pues la creación de este Patronato en realidad fue por Orden de Presidencia del Gobierno de 19 de noviembre de 1975, otorgando además, el organigrama de dicho patronato a fin de conseguir la creación del nuevo museo. Esta Orden fue modificada por la Orden del mismo órgano de fecha de 12 de abril de 1977, donde se vuelve a modificar el patronato para dejarlo de en modo en el que además del presidente, habría tres vicepresidencias y una serie de vocales natos y de libre de designación, que se relacionan en él. Finalmente, la Orden de 27 de noviembre de 1979 vuelve a modificar el Patronato para reducir el número de vocales natos⁷⁷⁷.

Así las cosas, se le dió nueva regulación por medio del Real Decreto 102/2002, de 25 de enero⁷⁷⁸. Este instrumento disponía en su artículo 1 que el centro museístico se encontraba adscrito al Ministerio de Ciencia y Tecnología, al que le corresponde la gestión del mismo. Con ello, nos está claramente diciendo que no se trata de un organismo autónomo, sino de una entidad dependiente del departamento ministerial;

⁷⁷⁵ *Boletín Oficial del Estado*, número 212, de 3 de septiembre de 1980. P. 19850.

⁷⁷⁶ *Boletín Oficial del Estado*, número 289, de 3 de diciembre de 1979. P. 27821-27822.

⁷⁷⁷ A través de este Patronato se organizaban y gestionaban los museos del Estado. Su supresión se produjo por medio del artículo 89.13.b) de la Ley 50/1984, de 20 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985, con lo que, tal y como indica el profesor García Fernández, pasaron a estar gestionados por el Ministerio de Cultura los Museos de cualquier categoría. Ver: GARCÍA FERNÁNDEZ; *Museo Arqueológico Nacional*. P. 290.

⁷⁷⁸ *Boletín Oficial del Estado*, número 32, de 6 de febrero de 2002. P. 4579.

dependencia que además, se articulaba a través de la Secretaría de Estado de Política Científica y Tecnológica. Pero esta situación que durante años se mantuvo así, en la actualidad ha cambiado, ya que el actual organigrama gubernamental ha atribuido las competencias sobre Ciencia y Tecnología al Ministerio de Economía y Competitividad de acuerdo con el artículo 13.1 del Real Decreto 1823/2011. Del mismo modo, se crea por el artículo 12.1.C) del Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, la Secretaría de Estado de Investigación, Desarrollo e Innovación, de la que dependerá la Secretaría General de Ciencia, Tecnología e Innovación, a la que está adscrita el Museo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Similar tratamiento tiene el Museo Nacional de Arquitectura y Urbanismo, creado por el Real Decreto 1636/2006, de 29 de diciembre, y heredero del antiguo Museo de Arquitectura dependiente del Gobierno que fue creado por el Decreto de 11 de noviembre de 1943. El Real Decreto de 2006, fue modificado levemente por el Real Decreto 1259/2010, de 8 de octubre⁷⁷⁹, por el que se modifican el Real Decreto 1134/2008, de 4 de julio⁷⁸⁰, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Vivienda, y el Real Decreto 1636/2006, de 29 de diciembre⁷⁸¹, por el que se crea el Museo Nacional de Arquitectura y Urbanismo.

La nueva conformación del centro vino dada a propuesta del Ministerio de Cultura y por iniciativa del Ministerio de Vivienda, ambos extintos. Sería a este último al que estaría adscrito, de conformidad al artículo 1, que además se crea con carácter de titularidad y gestión estatal. Esta norma no otorgó personalidad jurídica propia a este ente, por lo que depende de la personalidad propia de Ministerio. Así pues, se tendrá como órganos rectores la Dirección del Museo y el Patronato del mismo, regulados en los artículos 4 y 6 del Real Decreto 1636/2006, de 29 de diciembre.

Sin embargo, debemos apuntar que las competencias de vivienda han sido absorbidas por el Ministerio de Fomento de conformidad con el artículo 7.1 del Real Decreto 1823/2011, de 21 de diciembre, que además suprime el Departamento de Vivienda en su Disposición Final primera. Así las cosas, este mismo instrumento

⁷⁷⁹ *Boletín Oficial del Estado*, número 245, de 9 de octubre de 2010. Pp. 85721-85722.

⁷⁸⁰ *Boletín Oficial del Estado*, número 166, de 10 de julio de 2008. Pp. 30278-30283.

⁷⁸¹ *Boletín Oficial del Estado*, número 9, de 10 de enero de 2007. Pp. 1190-1192.

normativo crea la Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda, de la cual dependerá la Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo, de acuerdo con el artículo 6.1.A.c) del Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, y competencialmente depende el Museo Nacional de Arquitectura y Urbanismo.

C) Como ya hemos dicho, tenemos otro tipo de Museos estatales, que por su importancia tienen la categoría de Nacionales, pero su titularidad no corresponde al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, ni a ningún otro departamento ministerial. En este caso nos encontramos con el Museo Nacional del Prado y el Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía, el Museo Nacional del Teatro de Almagro, así como el Museo Nacional de Ciencias Naturales⁷⁸² y el Real Jardín Botánico de Madrid.

Estos centros museísticos o bien son en sí mismo un organismo autónomo, o bien dependen de una Agencia Estatal o Instituto Nacional, adscritos al Ministerio.

a) Con respecto al Museo Nacional del Prado, debemos decir que este centro se crea en 1819 por Fernando VII como Museo Real de Pinturas, lugar donde muestra las amplias colecciones reales. Así durante los cuatro primeros años, hasta a 1823 fueron incorporándose al mismo, numerosos bienes procedentes de las colecciones que desde tiempo de los Trastámara se iban incorporando al patrimonio regio. Pero esto no fue sino el comienzo, pues durante todo el siglo XIX se fueron además uniendo otras piezas procedentes de las Reales Fundaciones y de las Reales Academias. Un hecho de gran importancia en la formación de la colección del Museo del Prado fue la fusión con él del Museo Nacional de Pintura y Escultura de la Trinidad de Madrid, dispuesto en el antiguo Convento de la Trinidad de la capital del Reino, en 1872⁷⁸³.

Para la disposición de esta colección se eligió el edificio que estaba siendo diseñado por el arquitecto Juan de Villanueva, arquitecto oficial de Carlos III, en el Paseo de El Prado, y que en un principio iba a ser destinado para albergar el Real Gabinete de Historia Natural y posterior Museo Nacional de Ciencias Naturales⁷⁸⁴, que

⁷⁸² Agustín J. BARREIRO; *El Museo Nacional de Ciencias Naturales (1771-1935)*. (Doce Calles. 1992. Madrid.) [=BARREIRO; *Museo Nacional de Ciencias*.] P. 129.

⁷⁸³ José ÁLVAREZ LOPERA; *El Museo de la Trinidad. Historia, obras y documentos (1838-1872)*. Editorial Museo del Prado. 2009. Madrid. P. 136.

⁷⁸⁴ BARREIRO; *Museo Nacional de Ciencias*. P. 129.

formaría conjunto con el Real Jardín Botánico dispuesto enfrente y que todavía permanece allí.

Así las cosas, por Real Decreto de 7 de junio de 1912 se crea el Patronato que debería regir el Museo Nacional de Pintura y Escultura del Prado, aunque siempre dependiente de los Ministerios de Fomento y de Instrucción. En 1920, por medio del Real Decreto de fecha de 4 de mayo, se otorga un nuevo organigrama organizativo, red denominando el centro como Museo Nacional del Prado, nombre que todavía conserva. Pero será el Real Decreto-Ley de 4 de abril de 1927 el que estimando la importancia para el Estado y la necesidad de un mayor autogobierno, el que lo creará como ente autónomo, con personalidad jurídica propia y capacidad de obrar plena; situación que duraría hasta que por Orden del Ministerio de Educación y Ciencia de 31 de agosto de 1968, se mandó integrar en el Patronato Nacional de Museos, desapareciendo la autonomía funcional y la personalidad jurídica que antes tenía, y pasando a depender directamente del Ministerio de Educación y Ciencia.

Esta situación de dependencia se acabaría nuevamente, cuando por la Ley 50/1984⁷⁸⁵ que aprobaba los Presupuestos Generales del Estado para el año 1985 se le volvía a reintegrar la personalidad jurídica propia al Museo por obra de su artículo 87.2. El Real Decreto 565/1985, de 16 de agosto por el que se establece la estructura básica del Ministerio de Cultura y sus organismos autónomos, en su artículo 1.3 reconoce al Museo Nacional del Prado como organismo autónomo, pero lo ascribe a dicho departamento.

Así vendrá confirmado por todos los reales decretos, hasta llegar al Real Decreto 1132/2008, de 4 de julio, donde se dice que el Museo Nacional del Prado, está adscrito al Ministerio a través del Ministro, que ostenta su presidencia, de acuerdo con la Ley 46/2003, de 25 de noviembre, reguladora del Museo Nacional del Prado⁷⁸⁶. Como curiosidad, el Real Decreto de 2008 le dedica un apartado individual al Museo, el 7º del

⁷⁸⁵ *Boletín Oficial del Estado*, número 313, de 31 de diciembre de 1984. Pp. 37557-37586.

⁷⁸⁶ *Boletín Oficial del Estado*, número 283, de 26 de noviembre de 2003. Pp. 41875-41882.

artículo 1, buscando evidenciar la importancia que tiene para el Estado esta pinacoteca como organismo público⁷⁸⁷.

Más recientemente en el tiempo, el Real Decreto 257/2012, dispone en su artículo 2.2 que el Museo del Prado y el Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía, que se rigen por su legislación propia, quedan adscritos al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, a través de la Secretaría de Estado de Cultura. Así pues, reconoce expresamente, que estamos ante organismos autónomos que se rigen por normativa distinta al resto del Ministerio. Así mismo, pierde la independencia que tenía en el anterior Real Decreto referido al incluirse en el apartado al Centro de Arte Reina Sofía.

En la actualidad es la Ley 46/2003, de 23 de noviembre, la que reconoce al Museo Nacional del Prado su personalidad jurídica propia⁷⁸⁸ y su capacidad plena de obrar⁷⁸⁹, como organismo público⁷⁹⁰ que es, tal y como se declara por el artículo 1 de este texto. La capacidad para crear organismos públicos viene recogida en el artículo 2.3 de la Ley 6/1997, donde se les reconoce personalidad jurídica propia y distinta de aquella que tenga la Administración General del Estado. Aunque ya anteriormente en el artículo 1 apartado 2, dispone que los organismos públicos son las Entidades de Derecho Público que realizan actividades en calidad de organizaciones instrumentales y diferenciadas pero dependientes de esta.

Sobre este particular también se pronuncia el artículo 42.1 del mismo cuerpo legal, al decir que cualquier organismo público tendrá personalidad jurídica propia diferenciada, patrimonio y tesorería propios, así como autonomía de gestión. Esto vendrá recogido en los estatutos que los regulen de acuerdo con los artículos 6.7 y 42.2 *in fine* de la Ley 6/1997, de la Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

⁷⁸⁷ Sobre los organismos públicos es de obligada consulta el estudio de: Francisco J. JIMÉNEZ DE CISNEROS CID; *Los Organismos autónomos en el Derecho Público Español: Tipología y régimen jurídico*. INAP. 1987. Madrid.

⁷⁸⁸ MUÑOZ MACHADO; *Tratado*. P. 765 y ss.

⁷⁸⁹ Ver: MORELL OCAÑA; *Derecho Administrativo*. P. 152 y ss.

⁷⁹⁰ Junto a la Administración del Estado existen entidades con personalidad jurídica propia creados por aquella como entes instrumentales que ayuden a desarrollar las potestades que tiene atribuidas la Administración Pública. En este sentido, recomendamos ver: MUÑOZ MACHADO; *Tratado*. P. 738 y ss.

Y pese a declarar el artículo 1 de la Ley 43/2003 la personalidad jurídica propia, el mismo texto legislativo vuelve a reincidir en ello en el artículo 2.2 al decir que este centro museístico ejercerá sus funciones con autonomía de gestión, siempre dentro de los límites establecidos por esta Ley, y teniendo en cuenta, la garantía del interés público, la satisfacción de las necesidades culturales y sociales de España y la integridad y seguridad de las colecciones y fondos museísticos. Así pues, parece que el Legislador ha tenido en mente la dicción 61.1 de la Ley 16/1985 del Patrimonio Histórico Español al incluir en la literalidad las necesidades culturales y sociales del País, como elementos a tener en cuenta a la hora de actuar y obrar.

No nos extenderemos mucho en el análisis del Museo Nacional del Prado como organismo dependiente de la Administración, pero sí resulta obligada la referencia a las competencias que tiene atribuidas y a la composición de los órganos directivos del mismo.

Así las cosas, el artículo 3 de la Ley reguladora del Museo Nacional del Prado dispone que la institución debe perseguir como fines a cumplir el de garantizar la protección y conservación, de los elementos componentes del Patrimonio Histórico Español de él dependientes, así como acrecentarlo, exhibir las colecciones de su propiedad con una ordenación determinada y en condiciones adecuadas para su contemplación y estudio, fomentando y garantizando el acceso a ellas sea por el público en general o por los investigadores o estudiosos en particular. No debemos olvidar, que tanto la conservación como la exhibición son dos de las características que da la Ley del Patrimonio Histórico Español en el momento de definir los museos en el artículo 61.

Deberá además impulsar el conocimiento y difusión de las obras que componen la colección, y de la identidad del patrimonio histórico adscrito al Museo, favoreciendo el desarrollo de programas de educación y actividades de divulgación cultural. En consonancia con ello, desarrollará programas de investigación y formación de personal especializado y establecer relaciones de colaboración con otros museos, universidades o instituciones culturales, organizando exposiciones temporales y desarrollando cuantas acciones conjuntas con otras instituciones esté en su mano para el cumplimiento de estos fines que estamos analizando.

Finalmente, como centro científico deberá prestar los servicios⁷⁹¹ de asesoramiento, estudio, información o dictamen de carácter científico o técnico que le sean requeridos por los órganos competentes de la Administración General del Estado o que se deriven de los convenios o contratos otorgados con entidades públicas o privadas, con personas físicas, en las condiciones y con los requisitos que reglamentariamente se determinen.

Para ello, contará el Museo Nacional del Prado con una organización propia que lo dirija y gobierne. Los órganos rectores los dispone el artículo 4 de su Ley reguladora. De tal modo que tan sólo encontramos 3. La presidencia, el Real Patronato y la Dirección del centro museístico.

Con relación a la figura del Presidente del Museo del Prado, el artículo 5 de la Ley 46/2003 le adjudica la presidencia al Ministro de Educación, Cultura y Deporte, siendo esto confirmado por el artículo 2.2 del Real Decreto 257/2012. Así pues, le corresponde la tutela del Museo, así como la aprobación de los planes generales de actuación y del anteproyecto de presupuesto que le someta el Real Patronato para su tramitación, conforme a la Ley General Presupuestaria.

Con relación al Real Patronato, el artículo 6 de la Ley 46/2003 lo constituye en el órgano rector colegiado del Museo Nacional del Prado y funcionará tanto en Pleno, como en Comisión Permanente. Su presidencia de honor le corresponde a los Reyes de España tal y como dice el artículo 7.1 del mismo texto legislativo. El resto del artículo 7 regula la composición del patronato que tendrá como mínimo 20 miembros y como máximo 40, que elegirán de entre sus miembros al Presidente y al Vicepresidente, ostentando el primero de ellos la representación institucional del Museo y siendo además la persona que convoca y preside el Real Patronato en pleno y en comisión permanente.

Con respecto al pleno del Real Patronato debemos decir que es el encargo de disponer los principios de organización y dirección del Museo Nacional del Prado de

⁷⁹¹ GONZÁLEZ BUSTOS; *Estatuto del Reina Sofía*. P. 303.

conformidad a la Ley y al Estatuto Regulator del Museo Nacional del Prado⁷⁹². De la misma manera, determina las directrices de la actuación del museo y velará por que se cumplan de acuerdo con las precisiones del estatuto del centro. En relación a la comisión permanente debemos decir, que tiene el encargo de impulsar y supervisar la estrategia y líneas de actuación del Museo que fije el Real Patronato en Pleno, así como la actuación del equipo directivo, de conformidad a la Ley y al Estatuto de la institución.

El último de los órganos sobre los que habla el artículo 4 de la Ley 46/2003 es el Director del Museo, cuyo nombramiento y cese viene acordado por el Consejo de Ministro previa propuesta del Presidente del Museo. Según el artículo 10 la dirección dirigirá y coordinará el centro, dentro del marco de los planes generales de actuación del Museo que aprueba el Ministro, de su presupuesto y de las directrices emanadas del Real Patronato, fomentará las actividades del Museo, dirigirá los diferentes órganos y unidades del centro, así como su personal, en los términos que disponga la Ley y fije el estatuto.

En el año 1999 se propuso por el Ministerio de Cultura la creación de una sede del Museo Nacional del Prado en la ciudad de Ávila⁷⁹³. Sin embargo este proyecto ha sufrido diversos cambios. El último fue anunciado por el Gobierno en Diciembre de 2014, donde se anunciaba que se rediseñaría al alza⁷⁹⁴.

b) El segundo de los centros museísticos sobre el que debemos hablar es el otro gran museo adscrito al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. El Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía. Fue creado por Real Decreto 535/1988, de 27 de mayo⁷⁹⁵, pero sin otorgarle personalidad jurídica propia, y sin tener un presidente, como sí tenía el Museo del Prado. Se creó como centro dependiente del Ministerio de Cultura adscrito a la entonces Dirección General de Bellas Artes y Archivos.

⁷⁹² El Estatuto del Museo del Prado fue aprobado por el Real Decreto 433/2004, modificado por el Real Decreto 1713/2011.

⁷⁹³ <http://www.elnortedecastilla.es/20140112/cultura/avila-anos-espera-subsede-201401111154.html>. Última Consulta: 14/01/2015.

⁷⁹⁴ <http://www.elnortedecastilla.es/avila/201412/23/wert-asegura-proyecto-subsede-20141223171050.html>. Última Consulta: 14/01/2015.

⁷⁹⁵ *Boletín Oficial del Estado*, número 132, de 2 de junio de 1988. Pp. 17164-17166.

Fue la Ley 4/1990, de 29 de junio⁷⁹⁶, por la que se aprobaban los Presupuestos Generales del Estado para 1990, la que constituía el centro museístico en un organismo autónomo adscrito al Ministerio de Cultura⁷⁹⁷, por el artículo 83.1⁷⁹⁸. Le otorgó una regulación estatutaria el Real Decreto 318/1996, de 23 de febrero⁷⁹⁹, por el que se aprueba el Estatuto del organismo autónomo Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía⁸⁰⁰.

Fue la Ley 6/1997 la que en virtud de la Disposición Adicional décima dispuso que la regulación de determinados organismos públicos, deberá ser dada por Ley ordinaria específica, y de modo supletorio por la Ley de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado. Entre los casos que se citan, nos encontramos el Museo Nacional Centro Reina Sofía. En consecuencia, se otorgó una nueva normativa específica, con carácter legislativo a este centro, por medio de la Ley 34/2011, de 4 de octubre⁸⁰¹, reguladora del Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía⁸⁰². Esta Ley delegó en el Gobierno el desarrollo de los estatutos reguladores del centro, que por virtud de la Disposición Final octava⁸⁰³ se deberían desarrollar en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la norma que tuvo lugar el 6 de octubre de 2011.

Sin embargo, el desarrollo reglamentario se hizo esperar, y finalmente más de un año y medio después de la entrada en vigor de la norma, se aprobó por el Gobierno el Real Decreto 188/2013, de 15 de marzo, por el que se aprueba el Estatuto del Museo Nacional, y que derogó el Real Decreto 318/1996, de 23 de febrero⁸⁰⁴. Los Estatutos fueron modificados por el Real Decreto 933/2013, de 29 de noviembre⁸⁰⁵.

⁷⁹⁶ *Boletín Oficial del Estado*, número 156, de 30 de junio de 1990. Pp. 18669-18710.

⁷⁹⁷ Con anterioridad ya se había dictado una orden ministerial por la que se regula la composición, competencia y funcionamiento del Consejo Asesor del "Centro de Arte Reina Sofía" con fecha de 29 de junio de 1988. Publicado en: *Boletín Oficial del Estado*, número 157, de 1 de julio de 1988. Pp. 20592-20592.

⁷⁹⁸ María de los Ángeles GONZÁLEZ BUSTOS; "El Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía como medio de difusión de su patrimonio. La aplicación de las nuevas tecnologías". (En: *Patrimonio Cultural y Derecho*. 16. 2012. Madrid. Pp. 303-316) [=GONZÁLEZ BUSTOS; *Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía*.] P. 304.

⁷⁹⁹ *Boletín Oficial del Estado*, número 64, de 14 de marzo de 1996. Pp. 10153-10157.

⁸⁰⁰ Este Estatuto fue modificado por el Real Decreto 2104/1996, de 20 de septiembre, publicado en el *Boletín Oficial del Estado*, número 240, de 4 de octubre de 1996. Pp. 29728-29729.

⁸⁰¹ *Boletín Oficial del Estado*, número 240, de 5 de octubre de 2011. Pp. 104627- 104641.

⁸⁰² GONZÁLEZ BUSTOS; *Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía*. P. 304.

⁸⁰³ GONZÁLEZ BUSTOS; *Estatuto del Reina Sofía*. P. 301.

⁸⁰⁴ GONZÁLEZ BUSTOS; *Estatuto del Reina Sofía*. P. 302.

⁸⁰⁵ *Boletín Oficial del Estado*, número 304, de 20 de diciembre de 2013. Pp. 102295 y 102296.

La Ley 34/2011, de 4 de octubre, reguladora del Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía, y que deroga la previsión del artículo 83.1 de la Ley que aprueba los Presupuestos Generales del Estado para 1990 donde se recoge la personalidad jurídica del Museo, la recoge y la incluye en el primer artículo del texto Legislativo. A su vez, le concede capacidad de obrar pública y privada plena en el artículo 1.1. Este mismo artículo en su apartado dos dispone que corresponde el alto patrocinio del centro a los Reyes de España⁸⁰⁶, y quedará adscrito al Ministerio de Cultura directamente a través del titular del Departamento, quien además será el presidente del centro, por obra del 5 de la Ley.

Esta Ley copia el mismo sistema de organización que la Ley 46/2003 da al Museo Nacional del Prado. En el artículo 4 se dispone que serán órganos rectores el Presidente, el Real Patronato y el Director del Museo⁸⁰⁷. De esta manera trasplanta el sistema del texto legislativo de 2003 a este centro museístico. Sí observamos una diferencia sensible, y es que el Real Patronato⁸⁰⁸ en lugar de tener entre 20 y 40 miembros, tendrá entre 17 y 30 de conformidad al artículo 7.2 de la Ley 34/2011.

Hoy en día, este centro museal se encuentra vinculado al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, de conformidad al artículo 2.2 del Real Decreto 257/2012, donde pese a tener personalidad jurídica propia es adscrito a dicho departamento, de conformidad al artículo 41 de la Ley 6/1997 reguladora de la Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, donde se dispone que serán creados bajo la dependencia de la Administración del Estado. De la misma manera, el artículo 43.2 del mismo texto legislativo, dispone que además, esta dependencia se dará de modo más específico, de un departamento ministerial que ejercerá la dirección estratégica del organismo, y el control y evaluación del cumplimiento de los fines para el que fue creado, y de los resultados, a través del órgano al que esté adscrito. Como decíamos, el artículo 2.2 del Real Decreto 257/2012 adscribe el Museo Nacional Centro

⁸⁰⁶ GONZÁLEZ BUSTOS; *Estatuto del Reina Sofía*. P. 304.

⁸⁰⁷ Vinculadas a la dirección se encuentran la subdirección artística con funciones dirigidas a la conservación y difusión de las colecciones del museo y la Subdirección de Gerencia que tiene como fin llevar a cabo las funciones relativas a la gestión del ente. Ver: GONZÁLEZ BUSTOS; *Estatuto del Reina Sofía*. P. 305.

⁸⁰⁸ Las funciones del Real Patronato son iguales a las que tienen asignadas el homónimo órgano del Museo del Prado. Las mismas vienen descritas en: GONZÁLEZ BUSTOS; *Estatuto del Reina Sofía*. P. 304 y ss.

de Arte Moderno Reina Sofía al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, pero la vinculación específica se realiza a través de la Secretaría de Estado de la Cultura.

c) El tercero de los centros museales al que debemos dedicarnos es el Museo Nacional del Teatro de Almagro, de reciente creación en comparación a la mayoría de los Museos Nacionales. Al igual que ocurre en los dos casos anteriores, este centro no depende de la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales, sino que depende del Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música⁸⁰⁹. Así las cosas, dicho ente se trata de un organismo autónomo creado de conformidad a las posibilidades legales que da los artículos 1.2, 2.3, 41 y ss. de la Ley 6/1997, de 14 de abril y el artículo 87 de la Ley 50/1984, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado. Del mismo modo, este Instituto está adscrito al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte por virtud del artículo 2.1.a) del Real Decreto 257/2012. Este organismo autónomo está actualmente regulado por el Real Decreto 2491/1996, de 5 de diciembre⁸¹⁰, relativo a su estructura orgánica y funciones.

El Museo Nacional del Teatro fue creado en 1919 por el Ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes, como Museo-Archivo Teatral, dependiente del Teatro Real, en cuyo edificio se dispuso originariamente la sede del museo. Posteriormente, se trasladó en 1994 a su actual sede que tras la restauración del edificio fue inaugurado en 2004 el nuevo Museo Nacional del Teatro de Almagro.

Ciñéndonos a la normativa, el INAEM dispuso por Resolución de 12 de marzo de 1997 que el Museo Nacional del Teatro de Almagro dependen de este instituto, estando adscrito a la Subdirección General del Teatro del propio INAEM. También se adscribe a la misma, el Centro para la Difusión del Circo y Museo Nacional del Circo que se promovió por el Ministerio de Cultura en 2008 con sede en Albacete; y pese a estar incluido en el organigrama del INAEM, todavía está sin ejecutar y sin dictarse el Real Decreto que lo crea, por lo que entendemos que el proyecto está paralizado⁸¹¹.

⁸⁰⁹ En adelante INAEM.

⁸¹⁰ *Boletín Oficial del Estado*, número 306, de 20 de diciembre de 1996. Pp. 37872- 37874.

⁸¹¹ A pregunta del Diputado por el Distrito de Albacete, Manuel Gabriel González Ramos con número 184/047198, sobre en qué estado se encontraba el proyecto del Museo Nacional del Circo, la respuesta literal que dió el Gobierno a través del Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes: " "El edificio donde se encontraba la antigua sede del Banco de España en Albacete iba a albergar el Museo Nacional

d) Dada la fusión en un mismo departamento Ministerial de las competencias relativas a cultura y las tocantes a educación, podríamos incluir en este mismo listado, el Museo Nacional de Ciencias Naturales de Madrid, fundado por el rey Carlos III⁸¹² con el nombre de Real Gabinete de Historia Natural⁸¹³ y que hoy en día depende del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), adscrito al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte a través del artículo 2.1 del Estatuto del CSIC aprobado por el Real Decreto 1730/2007, de 21 de diciembre⁸¹⁴, por el que se crea la Agencia Estatal del Consejo Superior de Investigaciones Científicas y se aprueba su Estatuto⁸¹⁵. Así pues la actual conformación al Museo Nacional de Ciencias Naturales le viene dada por la Orden del Ministerio de Educación y Ciencia de 18 de junio de 1986, por la que se reestructura el Museo de Ciencias Naturales del Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Dicha orden se dictó de acuerdo con el artículo 1 del Real Decreto 1878/1984, de 10 de octubre⁸¹⁶, por el que se opera la habilitación al Ministro de Educación y Ciencia para que, a propuesta del Presidente del CSIC y oído el parecer de la Junta de Gobierno de dicho Consejo se realice la reestructuración de los centros e institutos dependientes del Consejo al fin de mejorarlos o de obrar las modificaciones convenientes de acuerdo a los fines de los mismos.

de las Artes Circenses, de conformidad a lo previsto por el Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música (INAEM).

La Dirección General del INAEM comunicó a la Sociedad de Gestión Inmobiliaria de Patrimonio, S.A. (SEGIPSA) una serie de incertidumbres, por lo que en el PAP 2014 (Presupuestos Generales del Estado (PGE) 2014. Programa de Actuación Plurianual 2014-2016) no se dotó importe alguno en concepto de inversión prevista en el Banco de España de Albacete”. Sobre el particular, ver: Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Serie D Número 454 de fecha 8 de mayo de 2014.

⁸¹² BARREIRO; *Museo Nacional de Ciencias*. P. 29.

⁸¹³ BARREIRO; *Museo Nacional de Ciencias*. P. 37 y ss.

⁸¹⁴ *Boletín Oficial del Estado*, número 12, de 14 de enero de 2008. Pp. 2476- 2486.

⁸¹⁵ Este estatuto fue aprobado por el Gobierno de conformidad a la Disposición Adicional Tercera de la Ley 13/1986, de 14 de abril, de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica, en la que se le habilita. Con el Real Decreto 1730/2007, de 21 de diciembre, se transforma el Consejo en una Agencia Estatal y se le da una nueva regulación estatutaria y deroga el Real Decreto 1945/2000, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto del Organismo Autónomo Consejo Superior de Investigaciones Científicas en el que se había transformado el Consejo por acción de la Ley 6/1997, de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado, y que a su vez derogó el Real Decreto 140/1993, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

⁸¹⁶ El Real Decreto 1878/1984, de 10 de octubre, fue precisamente derogado por el Real Decreto 140/1993, de 29 de enero al que hacíamos alusión con anterioridad.

Idéntico tratamiento normativo tendrá el Real Jardín Botánico de Madrid, fundado por el rey Fernando VI de Borbón y que desde 1939 pasó a depender del CSIC, pero sin tener la consideración de Museo Nacional.

A modo de resumen debemos decir que, ambas instituciones no se encuentran adscritos a la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales, y de Archivos y Bibliotecas, habida cuenta su dependencia con respecto al CSIC, agencia estatal que por virtud del artículo 2.1 del mencionado Real Decreto 1730/2007, de 21 de diciembre⁸¹⁷, por el que se crea la Agencia Estatal Consejo Superior de Investigaciones Científicas y se aprueba su Estatuto, se encontraba adscrita al Ministerio de Educación y Ciencia. Sin embargo, al ser suprimido por obra de la Disposición Final primera del Real Decreto 1823/2011, de 21 de diciembre, creándose en el mismo instrumento pero en su artículo 1 el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, al que se le dotan de competencias en el artículo 8. En consecuencia, al no haber norma en contrario sobre la adscripción del CSIC al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, lo consideramos adscrito a este por virtud de la redistribución competencial y a la previsión de la Disposición Adicional Primera del Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre.

No debemos olvidar que si bien, estos cinco centros no dependen de la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales, y de Archivos y Bibliotecas, ello no quiere decir, que este órgano directivo no tenga atribuidas competencias de coordinación sobre todos los centros museísticos dependientes del Departamento Ministerial, como sí establece el artículo 10.1.E) del Real Decreto 257/2012.

2. Los Museos estatales promovidos por dependientes del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte o de otros departamentos ministeriales, pero sin la categoría de museos nacionales.

Sí dependen del órgano directivo antes mencionado otros museos estatales cuya titularidad corresponde al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Sin embargo, en su denominación no tienen incluida el carácter de nacional del centro. En este caso, nos encontramos con los siguientes centros: el Museo del Traje de Madrid, el Museo del

⁸¹⁷ *Boletín Oficial del Estado*, número 12, de 14 de enero de 2008. Pp. 2476-2486.

Greco de Toledo, el Museo de la Casa de Cervantes de Valladolid, el Museo Sefardí de Toledo, el Museo de Sorolla o el Museo de América ambos situados en Madrid.

Todos estos Museos, tanto los dependientes a algún departamento Ministerial, como los autónomos pero adscrito a algún ministerio, si bien no dependen directamente de la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales, y de Archivos y Bibliotecas, sí serán coordinados por ella, en virtud del artículo 10.1. E) del Real Decreto 257/2012, estando adjudicada a la Subdirección Dirección General de Museos Estatales de conformidad al apartado 2.B del mismo artículo, la ejecución de las funciones coordinadoras.

- Del mismo modo, podemos trazar otra tipología de museos, que de modo casi subsidiaria, incluiría a todos los centros museísticos de titularidad estatal pero sin la categoría de Nacionales. La profesora Querol entiende que esta tipología también daría cobertura a los Museos Nacionales, ya que esta sería una mera característica más dentro de los centros de titularidad estatal⁸¹⁸. Pese a ello, entendemos que el hecho de dispensar la categoría de ámbito nacional a un centro museal, no es un hecho baladí, sino que conlleva determinados requisitos jurídicos que no pueden pasar inadvertidas como la exigencia de creación por Real Decreto, o una estructura organizativa muy determinada, debiendo añadir a ello, el hecho de que la consignación del ámbito nacional a un museo sucede por tener su colección una relevancia sobresaliente a nivel estatal.

Así el Anexo II del Real Decreto 1305/2009, de 31 de julio⁸¹⁹, incluye en su relación el Museo del Greco de Toledo, el Museo Casa de Cervantes de Valladolid, el Museo Romántico de Madrid, cuya titularidad ostenta el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, el Museo de la Casa de la Moneda dependiente del Ministerio de Hacienda, el Museo del Ferrocarril de Madrid-Delicias y el Museo del Ferrocarril de Vilanova i la Geltrú ambos adscritos al Ministerio de Fomento, el Real Jardín Botánico y el Museo Geominero, dependiente del Ministerio de Economía y Competitividad, así como los Museos Periféricos Militares del Ejército de Tierra y los Museos Filiars del Museo Naval, todos ellos dependientes del Ministerio de Defensa y que suman 34

⁸¹⁸ QUEROL; *Gestión*. P. 330.

⁸¹⁹ *Boletín Oficial del Estado*, número 204, de 24 de agosto de 2009. Pp. 72244-72251.

museos en total⁸²⁰. En todos estos museos, participa el Ministerio de Cultura⁸²¹ en sus órganos de gobierno de conformidad con lo dispuesto en sus correspondientes normas reguladoras y del Anexo II del Real Decreto 1305/2009, de 31 de julio.

- Los Museos estatales creados de conformidad a la Ley de las Comisiones Provinciales de 1837. Es decir, los Museos estatales creados en cada una de las capitales de provincia con las piezas resultantes de las desamortizaciones, y cuya gestión ha sido transferida a las respectivas Comunidades Autónomas⁸²².

- Los Museos estatales creados por las Reales Academias y gestionados todavía por ellas⁸²³. A este respecto tenemos varios ejemplos como la Casa-Museo Lope de Vega dependiente de la Real Academia Española, o el Museo de la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando o el Gabinete de Antigüedades de la Real Academia de la Historia creada en el siglo XVIII.

- Los Museos estatales creados y gestionados por Patrimonio Nacional⁸²⁴.

- A ello hay que unir los museos que siendo de Fundación Privada ha asumido la gestión la Administración General del Estado. En este caso, nos encontramos dos centros museísticos dependientes de sendas fundaciones privadas pero que dependen del Estado. Dentro de esta categoría de museos de titularidad estatal podemos encontrar el Museo Cerralbo y el Museo Sorolla, creados con el patrimonio donado por el Marqués de Cerralbo o por la familia del Pintor Joaquín Sorolla Bástida, respectivamente. Ambos patrimonios se donaron con el requisito de la formación de una fundación pública que crease y rigiese estos dos museos. Así pues, estos dos centros se corresponden con los dos Museos ya referidos y que dependen de la coordinación del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

⁸²⁰ QUEROL; *Gestión*. P. 330.

⁸²¹ De conformidad a la actual normativa, debemos entender que el departamento ministerial que participe en los órganos de gobierno sea el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

⁸²² Sobre este aspecto no nos extenderemos mucho, dado que en la parte I del presente trabajo hablamos largo y tendido sobre estos museos.

⁸²³ QUEROL; *Gestión*. P. 330.

⁸²⁴ Sobre este aspecto nos extenderemos más adelante en el momento de analizar la institución de Patrimonio Nacional.

- Museos adheridos al sistema español mediante convenio. En este sentido tenemos dos grandes colecciones de importancia sobresaliente, cuales serían el Museo Thyssen-Bornemisza y el Museo Lázaro Galdiano, ambos situados en Madrid.

Sobre el Museo Thyssen-Bornemisza, debemos decir que se aprobó el Real Decreto-Ley 11/1993, de 18 de junio, sobre medidas reguladoras del contrato de adquisición de la colección Thyssen-Bornemisza⁸²⁵. Con esta norma se regulaba la implantación de la Colección del Barón Thyssen-Bornemisza en el museo del mismo nombre, a través de una fundación que pasaría a formar parte del sector público estatal por obra de la Disposición Adicional Segunda, que prevé que serán. Así el régimen del Museo Thyssen-Bornemisza, será el de una Fundación Pública, que se regirá de conformidad a la Ley 50/2002, de 26 de diciembre⁸²⁶, cuya aportación será totalmente pública por medio de la cesión de la sede del Museo, sito en el Palacio de Villahermosa y una cantidad económica anual para ir adquiriendo la colección que fue objeto de préstamo por acuerdo entre el Estado y la propiedad⁸²⁷, así como aportaciones para sufragar los gastos de funcionamiento del museo, siempre que no se sufranguen con los fondos recudados por la propia fundación con la gestión de la Colección, de conformidad al artículo 4.1. B) del Real Decreto-Ley 11/1993, de 18 de junio. El resto de la colección sigue dispuesta en el Museo por contrato de préstamo firmado entre la fundación, el Estado Español y la familia Thyssen-Bornemisza⁸²⁸.

Por cuanto respecta al Museo Lázaro Galdiano, el mismo se creó por herencia de José Lázaro Galdiano, quien había instituido por testamento otorgado en 1947 como heredero de todos sus bienes al Estado español. Así, por Decreto-Ley de 19 de diciembre de 1947 se aceptó dicha herencia por el Estado, con la que además se constituyó una Fundación por Ley de 17 de julio de 1948. Fue por Orden del Ministerio de Cultura de 22 de febrero de 1996 cuando obtuvo el reconocimiento de Fundación

⁸²⁵ *Boletín Oficial del Estado*, número 146, de 19 de junio de 1993. Pp. 18888-18891.

⁸²⁶ *Boletín Oficial del Estado*, número 310, de 27 de diciembre de 2002. Pp. 45504-45515.

⁸²⁷ La propiedad correspondía a Favorita Trustees Limited, según el Convenio de 1988 y el posterior Real Decreto-Ley 11/1993.

⁸²⁸ Debemos de recordar que por virtud de la Disposición Adicional novena en su apartado 2º de la Ley 16/1985, el museo Thyssen-Bornemisza tendrá la misma consideración que cualquier otro museo de titularidad estatal de cara a la indemnización por destrucción, pérdida, sustracción o daño que se produzca en alguna pieza de su colección y que hayan sido cedidas temporalmente para exposiciones o exhibición pública. El ejemplo más reciente de esto, lo hemos visto en la Orden ECD/2532/2014, de 12 de diciembre, por la que se otorga la garantía del Estado a 2 obras de Corrado Giaquinto y Francisco de Goya para su exhibición en el Museo Thyssen-Bornemisza, publicada el 5 de enero de 2015 en el BOE.

Cultural Privada. En la actualidad la normativa que se le aplica es la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, en virtud de la cual se dictaron los estatutos reguladores. Habida cuenta que el heredero universal de los bienes de José Lázaro es el Estado, los bienes que componen la fundación son públicos, por lo que en consideración al artículo 44 de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, se trata de una fundación del sector público estatal, y en consecuencia se le aplica para su régimen, el Real Decreto 1337/2005, de 11 de noviembre⁸²⁹, por el que se aprueba el Reglamento de fundaciones de competencia estatal.

A.2. El Sistema Español de Museos y la Red de Museos de España.

Todos estos museos, junto con otros centros del territorio español forman el sistema español de museos. El mismo, viene creado en el artículo 66 de la Ley 16/1985, del Patrimonio Cultural Español, al decir que:

"Constituyen los Sistemas Españoles ... de Museos,...[los] Museos, así como los servicios de carácter técnico o docente directamente relacionados con los mismos, que se incorporen en virtud de lo que se disponga reglamentariamente."

Esta remisión reglamentaria viene operada por el Real Decreto 620/1987, de 10 de abril⁸³⁰, con el que se aprueba el Reglamento de Museos de Titularidad Estatal y del Sistema Español de Museos. En este orden de cosas, no todos los museos del Estado forman parte de este sistema.

Será el artículo 26 del reglamento el que nos diga qué Museos serán constitutivos del sistema. Así las cosas, formarán parte del sistema las instituciones

⁸²⁹ *Boletín Oficial del Estado*, número 279, de 22 de noviembre de 2005. Pp. 38068-38082.

⁸³⁰ *Boletín Oficial del Estado*, número 114, de 13 de mayo de 1987. Pp. 13960-13964.

museísticas de titularidad estatal dependientes o adscritos al Ministerio de Cultura⁸³¹. también se incluirán los Mueos Nacionales que pertenezcan a otros departamentos, así como aquellos centros con colecciones de gran relevancia que se incorporen previo convenio con el Departamento Ministerial que tiene atribuidas las competencias relativas a la cultura.

No obstante, y de acuerdo con la dicción del artículo 66 de la Ley 16/1985, también incluirán en el Sistema aquellas instituciones que estén relacionadas con la materia. Así pues, el apartado 2 del artículo 26 establece formarán parte de este sistema el Instituto de Conservación y Restauración de Bienes Culturales, la Dirección de Museos Estatales, así como los servicios de carácter técnico o docente relacionados con los Museos que se incorporen por medio de convenio específico con el departamento ministerial con atribución de las competencias relativas a Cultura. Esta dicción viene incorporada directamente del artículo 66 de la Ley 16/1985, al incluirse por él los servicios de carácter técnico o docente directamente relacionados con los centros museales.

En este sentido, debemos de aclarar si bien la Dirección General de Museos Estatales, ya no existe en el organigrama de la Administración General del Estado al haber sido suprimida, sí se crea por virtud del artículo 10.2.b) del Real Decreto 257/2012, un órgano con la misma denominación, pero con categoría de subdirección general. Este mismo artículo contempla en el apartado 2.C) la Subdirección General del Instituto del Patrimonio Cultural Español, como entidad sucesora del Instituto de Conservación y Restauración de Bienes Culturales.

Así pues, el pues el Departamento Ministerial con atribución de las competencias relativas a Cultura, a través de la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales, y de Archivos y Bibliotecas, oída la Junta Superior de Museos, a la que se refiere el artículo 10. E) del Real Decreto 111/1986, como institución consultiva, de acuerdo al artículo 27 del Real Decreto 620/1987, fomentará la coordinación entre

⁸³¹ La normativa dice que se incluirán en el sistema español de museos aquellos centros que siendo de la titularidad del Estado, pertenezca al Ministerio de Cultura. Como ya hemos aclarado numerosas veces, debemos entender en lugar del Ministerio de Cultura, el departamento que lo sucede al serle atribuida entre otras, las competencias relativas a cultura. Nos referimos al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de conformidad a los artículos 1 y 8 del Real Decreto 1823/2011, de 21 de diciembre, y al artículo 7 del Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre.

las instituciones que formen parte del Sistema Español de Museos con el fin de posibilitar y promover las actividades relativas a la investigación, conservación, restauración, documentación de los fondos, incluyendo actividades de difusión cultural y de formación del personal adscrito a ellas.

Diverso tema es el de la Red de Museos de España, que viene regulada en el Real Decreto 1305/2009, de 31 de julio⁸³². Tal y como recoge el artículo 2 dicha red se establece a fin de fomentar la coordinación de los museos de titularidad o de gestión estatal y la cooperación entre Administraciones públicas en materia de Museos. De la misma manera, con esta estructura se busca promocionar, mejorar y acrecentar la eficacia y la eficiencia de los Museos e Instituciones que la conforman.

Formarán parte de esta red, de acuerdo con lo establecido en el artículo 3 del Real Decreto 1305/2009, de 31 de Julio, todos los centros museísticos de titularidad estatal sean nacionales o no, y cuya gestión ostenten la Administración General del Estado o instituciones dependientes⁸³³.

A esta red podrán adherirse aquellos museos de titularidad estatal cuya gestión hubiera sido transferida a las Comunidades Autónomas, así como los de todos aquellos museos de titularidad Autonómica o Local, previo acuerdo entre la Administración General del Estado y la Administración titular interesada. También se admitirán en la red los museos dependientes de entidades privadas por acuerdo previo de la titular con la Administración del Estado, previa consulta a la Comunidad Autónoma donde tenga sede el museo.

Para que un museo pueda adherirse a la Red, su colección debe tener singular relevancia, según el apartado 2 del artículo 3 del Real Decreto 1305/2009; si bien, el apartado 4 amplía los requisitos de calidad y excelencia para incorporarse cualquier centro, debiendo destacar la calidad de los fondos y la proyección nacional e

⁸³² *Boletín Oficial del Estado*, número 204, de 24 de agosto de 2009. Pp. 72244-72251.

⁸³³ El artículo 3.1 del Real Decreto 1305/2009, dispone:

"1. La Red de Museos de España está integrada por:

a) Los Museos Nacionales de titularidad y gestión estatal, que se relacionan en el anexo I.
b) Los Museos de titularidad y gestión estatal o pertenecientes al sector público estatal adscritos al Ministerio de Cultura y a otros Departamentos Ministeriales, que se relacionan en el anexo II. A iniciativa del Ministerio correspondiente se podrá solicitar la inclusión en este anexo de nuevas instituciones."

internacional de los mismos, la diversificación de los públicos y la accesibilidad al museo por todos los tipos de usuarios, la implantación de nuevas tecnologías y la innovación en el centro, la profesionalidad del equipo directivo y la dotación mínima de plantilla para garantizar el funcionamiento de sus servicios y finalmente. Finalmente, se exige la posibilidad de análisis de los fondos desde la perspectiva de género, aunque esta es una precisión más bien relativa a hechos políticamente correctos, que a criterios de calidad y excelencia. No entendemos por tanto la inclusión de este requisito que para nada tiene relación con el resto de los previamente enumerados.

Del mismo modo, como todo organismo o estructura de la Administración, la Red de Museos de España tiene una serie de objetivos y funciones que vienen descritos en el artículo 4, destacando en este punto, La colaboración institucional entre los museos públicos que integren la Red de Museos de España, ya sean estatales, autonómicos o locales; y entre estos y los privados, en todos los ámbitos funcionales, la modernización de las instituciones incorporadas a la Red de Museos de España, y la búsqueda de una mayor proyección y presencia nacional e internacional de estos centros así como de sus proyectos y profesionales. A su vez, se tiende a pretender la adecuación de los museos de la Red de Museos de España a los estándares profesionales y museológicos definidos por el Consejo Internacional de Museos dependiente de la UNESCO e incrementar la garantía de profesionalidad del personal empleado en las instituciones museísticas, mediante programas de movilidad, intercambio y formación continua de los profesionales de las instituciones que integran la Red, en el seno de sus museos y en el extranjero.

Del mismo modo, se buscará la realización de un catálogo o estudio sobre el Patrimonio Cultural custodiado en las instituciones que conforman la Red de Museos de España con la finalidad de facilitar su acceso público tanto de los usuarios como de los investigadores, propiciando la realización de proyectos comunes de investigación, en todos los ámbitos de la museología. Como últimos objetivos, se buscará La promoción, dentro de las instituciones de la Red, de un concepto de museo plural, integrador de perspectivas y agentes sociales diversos, dirigido a la formación crítica de sus visitantes a través de una experiencia museal atractiva, participativa y de divulgación científica, así como la garantía de la accesibilidad de los ciudadanos a la cultura, especialmente de los que tengan algún grado de discapacidad.

Así pues, la Red de Museos de España se regirá de acuerdo con lo previsto en el artículo 5 del Real Decreto por el Consejo de Museos, que será presidido por el Director General de Bellas Artes y Bienes Culturales, y de Archivos y Bibliotecas. Dicho consejo tendrá dos vicepresidentes, un secretario además de los vocales que determina el apartado 2. E) del referido artículo.

B. El Sistema Español de Bibliotecas.

Al igual que los museos, la Ley del Patrimonio Histórico Español contempla las bibliotecas como instituciones culturales⁸³⁴. Como hemos visto anteriormente, poco dice la Ley 16/1985 al respecto de cada uno de los tipos de instituciones culturales, más allá de las características y de la creación de los sistemas nacionales. El caso de las bibliotecas no es una excepción. Así las cosas, del mismo modo que en el supuesto de los museos o los archivos, el Sistema Español de Bibliotecas viene creado por el artículo 66 de la Ley 16/1985, del Patrimonio Histórico.

Pero en desarrollo de este artículo y de todo el Capítulo II del Título VI de la Ley, se dictó el Real Decreto 582/1989, de 22 de mayo⁸³⁵ que regula el Reglamento de Bibliotecas Públicas del Estado y del Sistema Español de Bibliotecas. Esta norma se dicta siguiendo la previsión de la Disposición Transitoria segunda y la Disposición Final primera de la Ley 16/1985.

El Reglamento regula entre los artículos 22 a 27 el Sistema Español de bibliotecas. Pero no debe olvidarse que la competencia sobre las bibliotecas la tienen adjudicadas las Comunidades Autónomas de conformidad al artículo 148.1.15^a de la Constitución Española.

⁸³⁴ PARADA VÁZQUEZ; *Bienes Públicos*. P. 254.

⁸³⁵ *Boletín Oficial del Estado*, número 129, de 31 de mayo de 1989. Pp. 16279-16281.

Sin embargo, la Administración cuantitativamente más importante son las corporaciones locales, ya que de conformidad al artículo 25.M) de la Ley 7/1985 de Bases del Régimen Local⁸³⁶ le competen a los municipios la promoción de la Cultura y la gestión de equipamientos culturales. Esta dicción del Legislador viene dada por la reforma de la Ley 27/2013, 27 diciembre⁸³⁷, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Pero una mayor concretización se observa en el artículo siguiente en su apartado 1.b) se dispone que los municipios con una población superior a cinco mil habitantes deberán ofrecer además de los servicios básicos descritos en el apartado a)⁸³⁸, el servicio de biblioteca pública.

Como consecuencia de todo lo dicho, el Gobierno tan sólo puede regular las Bibliotecas Públicas del Estado de conformidad al artículo 149.1.28ª de la Constitución Española. Es por ello por lo que se dictó el Real Decreto 582/1989, de 22 de mayo, donde se reglamentaban las bibliotecas del Estado, otorgando una norma mínima de funcionamiento.

Este reglamento define las bibliotecas públicas del Estado en su artículo 1, como las instituciones culturales adscritas al Departamento que tenga atribuidas las competencias sobre Cultura cuyo fin es la difusión y *"fomento de la lectura en salas públicas o mediante préstamos temporales, y también a la conservación de las colecciones bibliográficas de singular relevancia que forman parte del Patrimonio Histórico Español"*.

De conformidad con el artículo 2 del Reglamento, estas instituciones tienen como funciones atribuidas específicamente la de reunir, organizar y ofrecer una colección de materiales bibliográficos, gráficos y audiovisuales que permitan mejorar su formación cultural o mantener al día una información general a los usuarios. Del mismo modo, deberán promover el uso de dichos fondos por los ciudadanos, mediante los servicios necesarios y las actividades culturales complementarias. Responde el centro de

⁸³⁶ Boletín Oficial del Estado, número 80, de 3 de abril de 1985. Pp. 8945-8964.

⁸³⁷ Boletín Oficial del Estado, número 312, de 30 de diciembre de 2013. Pp. 106430-106473.

⁸³⁸ Dispone el artículo 26.1.a) que " Los Municipios deberán prestar, en todo caso, los servicios siguientes:

A) En todos los Municipios: alumbrado público, cementerio, recogida de residuos, limpieza viaria, abastecimiento domiciliario de agua potable, alcantarillado, acceso a los núcleos de población y pavimentación de las vías públicas.

la conservación y custodia⁸³⁹ de toda la colección que atesora y que viene regulado en el artículo 4 del Reglamento, así como ser depositaria de uno de los ejemplares procedentes del Depósito Legal de la provincia donde radique la biblioteca.

Finalmente, cada centro deberá cooperar con las demás Bibliotecas Públicas del Estado y con las radicadas en su respectiva Comunidad Autónoma, mediante el intercambio de información, la coordinación de adquisiciones y el préstamo interbibliotecario.

Este Reglamento recogía el sistema español de bibliotecas, cuya normativa se extiende a lo largo del Título II que recoge desde los artículo 22 al 27. Sin embargo, el Real Decreto 1573/2007, de 30 de noviembre⁸⁴⁰ derogó los artículos 24 y 25 que regulaba el Consejo Coordinador de Bibliotecas y la Comisión Permanente que regía el Consejo.

El artículo 22 del reglamento dispone que forman parte del Sistema Español de Bibliotecas la Biblioteca Nacional como cúspide y cabeza del sistema, las 53 bibliotecas Públicas propiedad del Estado⁸⁴¹, las bibliotecas dependientes de los Ministerios y de los organismos autónomos adscritos a la Administración General del Estado, las bibliotecas dependientes de las Universidades Públicas y de las Reales Académias.

Finalmente se podrán incorporar las Redes o Sistemas de Bibliotecas de Instituciones públicas como los sistemas de bibliotecas regionales o locales, o redes de bibliotecas privadas, así como las Bibliotecas de excepcional interés que se incorporen mediante convenio con el Ministerio de Cultura. Hoy en día forman parte del directorio de bibliotecas 8641 bibliotecas⁸⁴² pertenecientes a instituciones locales, regionales, estatales, a las Universidades Públicas, así como instituciones con colecciones bibliográficas de importancia.

⁸³⁹ A la custodia y conservación de las colecciones dedica el reglamento los capítulos II y III del Título I del Reglamento, incluyendo un artículo específico para las restauraciones, el artículo 11.

⁸⁴⁰ *Boletín Oficial del Estado*, número 1, de 1 de enero de 2008. Pp. 7-12.

⁸⁴¹ Sobre el número de bibliotecas públicas del Estado actual, consultar: <http://www.mecd.gob.es/cultura-mecd/areas-cultura/bibliotecas/mc/cbpe/c/lista-de-catalogos.html>. Última Consulta: 21/01/2015.

⁸⁴² Estos datos actualizados los da el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte en su página web. Ver: <http://directoriobibliotecas.mcu.es/dimbe.cmd?apartado=territorial&accion=espana> . Última Consulta: 21/01/2015.

B.1. La Biblioteca Nacional de España.

Como ya se dijo anteriormente, a la cabeza del Sistema Español de Bibliotecas se encuentra la Biblioteca Nacional, creada por el rey Felipe V al aprobar el 29 de diciembre de 1711⁸⁴³ el plan que le presentó Melchor de Macanaz y Pedro Robinet⁸⁴⁴. Pero la fundación oficial se produjo por Decreto del rey Felipe V de 2 de enero 1716⁸⁴⁵.

La Biblioteca Nacional fue finalmente independizada de la organización administrativa central, constituyéndose en organismo autónomo de conformidad al artículo 97 de la Ley 31/1990, de 25 de diciembre⁸⁴⁶, de los Presupuestos Generales del Estado para 1991. Así mismo, este artículo adscribe la Biblioteca Nacional al entonces Ministerio de Cultura. Esto mismo viene confirmado en el artículo 2.1 del Real Decreto 257/2012, donde se recoge que los organismos autónomos que se citan, entre los que están la Biblioteca Nacional, se encuentran adscritos al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte a través de la Secretaría de Estado de Cultura, ostentando el Ministro la presidencia de los mismos.

Como ya se dijo en el apartado anterior, la principal institución libraria española se eleva como cúspide de todo el sistema español de bibliotecas como institución principal y central. Así lo dispone el Real Decreto 582/1989, de 22 de mayo, y así lo confirmó posteriormente la Ley 10/2007, de 22 de junio, de la Lectura, del Libro y de las Bibliotecas.

A raíz de su constitución como organismo autónomo, el Gobierno dictó el Real Decreto 1581/1991, de 13 de octubre⁸⁴⁷, que fue publicado en el Boletín Oficial del

⁸⁴³ Javier GARCÍA FERNÁNDEZ; "La Protección del Patrimonio Histórico en la Constitución (una reflexión sobre el derecho del Patrimonio histórico desde la Perspectiva Constitucional." En: GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier; *Estudios sobre el Derecho del Patrimonio Histórico.*" Fundación Registral-Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España. 2008. Madrid. P. 107. La intención de Felipe V era la de crear la Real Biblioteca o Real Librería Pública de Madrid.

⁸⁴⁴ Manuel CARRIÓN GÚTIEZ; *La Biblioteca Nacional.* (Ed. Biblioteca Nacional. 1996. Madrid.) [=CARRIÓN; *Biblioteca Nacional.*] P. 26.

⁸⁴⁵ CARRIÓN; *Biblioteca Nacional.* P. 26.

⁸⁴⁶ *Boletín Oficial del Estado*, número 311, de 28 de diciembre de 1990. Pp. 38644-38688.

⁸⁴⁷ *Boletín Oficial del Estado*, número 271, de 8 de noviembre de 1991. Pp. 94430-94439.

Estado de 8 de noviembre de 1991, por el que se publicaba el Estatuto de la Biblioteca Nacional⁸⁴⁸.

En la actualidad, la Biblioteca Nacional tiene regulado su Estatuto regulador por el Real Decreto 1638/2009, de 30 de octubre⁸⁴⁹, que además cambia el nombre de la Institución al de Biblioteca Nacional de España. Sin embargo, y pese al cambio de denominación, no es respetado posteriormente por el Ejecutivo que en 2012 continúa hablando de la Biblioteca Nacional⁸⁵⁰.

De conformidad a su Estatuto, la Biblioteca Nacional de España tiene atribuida en su Estatuto una serie de funciones que podemos resumir en reunir, catalogar y conservar los fondos bibliográficos impresos, manuscritos y no librarios, recogidos en cualquier soporte material, y difundir el conocimiento de dichos fondos, organizar y planificar la preservación y conservación digital del patrimonio bibliográfico y documental que posee de cualquier modo sea electrónico o físico, así como fomentar las políticas de investigación de dicho patrimonio. Como centro científico, deberá prestar asesoramiento a la Administración General del Estado en el campo de biblioteconomía y bibliografía, así como el relativo a la conservación, acrecentamiento y difusión del patrimonio bibliográfico.

Otra de las competencias que tiene atribuidas es la inspección y seguimiento del depósito legal con el fin de elaborar y difundir la información sobre la producción bibliográfica española, así como realizar la Bibliografía Española de modo periódico. Relacionado con el Depósito Legal de publicaciones⁸⁵¹, también actuará como centro español del ISSN para las publicaciones periódicas y las revistas⁸⁵². Propiciará, además, la realización y desarrollo de políticas de investigación y de cooperación con otras bibliotecas nacionales, regionales y extranjeras y demás entidades culturales y

⁸⁴⁸ Jaime Luis PEÓN PÉREZ; "El Estatuto de la Biblioteca Nacional como organismo autónomo". (En: *Revista General de Información y Documentación*. 2. Universidad Complutense. 1992. Madrid. Pp. 161-171.) [=PEÓN; *Estatuto Biblioteca Nacional*.] P. 161.

⁸⁴⁹ *Boletín Oficial del Estado*, número 271, de 10 de noviembre de 2009.

⁸⁵⁰ Sin embargo, la propia Biblioteca Nacional de España hace uso de su nombre oficial correctamente, por lo que es un error aislado del Ejecutivo. A este respecto se puede consultar la "*Memoria del Organismo autónomo Biblioteca Nacional de España*" publicada por la Resolución de 2 de agosto de 2012 de la Biblioteca Nacional de España, publicada en el *Boletín Oficial del Estado* N. 237 de 2 de octubre de 2012. Pp. 69947 -69993.

⁸⁵¹ QUEROL; *Gestión*. P. 297-299.

⁸⁵² PEÓN; *Estatuto Biblioteca Nacional*. P. 163.

científicas, así como implantar programas internacionales de cooperación interbibliotecaria. La Biblioteca Nacional deberá formar parte activa de aquellos proyectos europeos e internacionales que sean de interés para los fines del centro. Finalmente, y como en el caso de otros entes que ya hemos examinado, se le podrán adjudicar legal o reglamentariamente cuantas competencias se estime por conveniente⁸⁵³.

C. El Sistema Español de Archivos y el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado.

C.1. El Sistema Español de Archivos.

Los Archivos españoles no son una excepción a los casos anteriores, sino que *ope legis*, también se creó en el mismo artículo el Sistema Español de Archivos, que diera cobertura a la coordinación de los mismos. La creación del mismo viene dada por el artículo 66 de la Ley de Patrimonio Histórico Español junto a los tres anteriores sistemas. Y de la misma manera que en los casos precedentemente analizados, el desarrollo reglamentario al que alude in fine esta concreta norma se produjo por medio del Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre⁸⁵⁴, por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos y su régimen de acceso. Este instrumento regulatorio inaugura su articulado, aludiendo en el artículo 1 a que la creación de este sistema y la posterior organización normativa viene dada por el referido artículo 66 de la Ley 16/1985.

Alude en su exposición de motivos que el Sistema de centros archivísticos se establece y crea sobre la base de cooperación voluntaria y en consecuencia, el Real

⁸⁵³ Con la excepción de las competencias tocantes a la internacionalización del centro, respetan e incluso parafrasean las que preveía el anterior reglamento aprobado por Real Decreto de 1991. Ver: PEÓN; *Estatuto Biblioteca Nacional*. P. 163 y 164.

⁸⁵⁴ *Boletín Oficial del Estado*, número 284, de 25 de noviembre de 2011. Pp. 125573-125592.

Decreto debe ser interpretado de un modo flexible con el fin de dar cabida a archivos con contenidos muy diversos. En este sentido, el artículo 1 del Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, en su apartado 1 establece que el Sistema Español de Archivos estará formado por los archivos de la Administración General del Estado. Así mismo, podrán vincularse a sistema el resto de archivos públicos y privados que así lo deseen, mediante los correspondientes instrumentos de cooperación previamente concertados.

Sin embargo, esta regla tan general viene más ampliada en el artículo 3 del Real Decreto, disponiendo que el Sistema Español se compone del conjunto de órganos, de centros, y de los sistemas en los que estén agrupados, así como los medios dispuestos y al alcance de todos ellos, que mediante las convenientes relaciones de cooperación y coordinación, actúan conjuntamente con el objetivo de fomentar y ampliar los servicios archivísticos, buscando facilitar el acceso de los ciudadanos en general y de los investigadores en particular, a todos los archivos públicos en los términos establecidos previamente.

Este mismo artículo en su apartado 2, relaciona el elenco de los centros y órganos o estructuras que formarán parte del Sistema Español de Archivos. En este orden de cosas, se incluye *ministerio legis*, en esta estructura archivística el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y los organismos públicos relacionados con él, los sistemas archivísticos autonómicos, provinciales, locales, que se hayan creado y en función de las relaciones de cooperación, basadas en el principio de voluntariedad, que se establezcan, y sin perjuicio de la aplicación de su respectiva normativa; y finalmente, el sistema también dará cabida a los archivos pertenecientes a otros tipo de entidades públicas y privadas debiendo para ello acordarlo previamente por convenio.

En este sentido, y a fin de coordinar las instituciones y fomentar la cooperación entre las Administraciones Públicas se crea el Consejo de Cooperación Archivística en el artículo 5 del Real Decreto. Así pues, de conformidad a esta norma, este consejo es un órgano adscrito y dependiente de la Subsecretaría del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte a la que se refiere el artículo 7.1. C) del Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre. De hecho, quien ocupe la Subsecretaría, ostentará también la presidencia del Consejo de Cooperación Archivística, de acuerdo con el apartado 3 del

artículo 5. Asimismo, serán también miembros del Consejo seis representantes nombrados por la Administración General del Estado que tendrán rango de Directores Generales, un representante por cada una de las Comunidades Autónomas, tres representantes por las Administraciones Locales que serán elegidos por la asociación nacional de entes locales. Además se unirá un representante designado por el Consejo de Universidades. El artículo 5.4 del Real Decreto dispone que los seis representantes de la Administración estatal vendrán elegidos cada uno por los Ministros de Asuntos Exteriores y Cooperación, Defensa, Hacienda y Administraciones Públicas, Presidencia, Educación y Cultura y Economía y Competitividad⁸⁵⁵.

La Secretaría del Consejo la desempeñará según el apartado 5 del artículo 5 de Real Decreto 1708/2011, un funcionario del Ministerio que tiene atribuidas las competencias de cultura, que actuará con voz pero sin voto en las reuniones del Consejo. La elección de dicho funcionario corresponde al titular del Ministerio donde desempeñe su labor el funcionario.

No obstante las competencias propias que tiene el Sistema, al Consejo también se le atribuyen una serie de funciones en el artículo 5.2 en el mismo instrumento normativo. En este sentido se establece que el Consejo como órgano de cooperación, deberá fomentar la integración de los sistemas archivísticos de titularidad pública, así como de la mayoría de los archivos de titularidad privada en el Sistema Español de Archivos. En su función coordinadora, deberá elaborar criterios uniformes para el fomento y crecimiento de los servicios archivísticos en España, así como fomentar el desarrollo de políticas públicas, de nuevas directrices y la búsqueda de novedosas estrategias relativas a la Administración de archivos y al gestión del patrimonio documental del que habla la Ley 16/1985, poniendo especial interés en la adecuación de los mecanismos técnicos y en la implantación de nuevas tecnologías en la gestión de los archivos. Peor no sólo con respecto a la técnica, sino que deberá promover la formación del personal trabajador en los archivos o en los organismos de gestión administrativa

⁸⁵⁵ El Real Decreto dice que los Ministerios serán: Ministerios de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Defensa, Economía y Hacienda, Presidencia, Política Territorial y Administraciones Públicas y Cultura, pero debemos tener en cuenta que algunos de ellos ya no existen como es el caso del Ministerio de Cultura cuyas competencias han pasado al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, o el Ministerio de Política Territorial y Administraciones Públicas, cuyas atribuciones materiales han pasado a engrosar la cartera de Hacienda. Así pues el listado de los ministerios que elegirían uno de los miembros según las competencias, sería el que hemos dispuesto en el texto principal.

relacionados con ellos. Es también deber del Consejo dar su parecer sobre los planes de cooperación archivística previstos en el artículo 4.3. A) del Real Decreto, y realizar su seguimiento y, propuesta de actualización, si se diese el caso. Habida cuenta que estas políticas deben estar dirigidas también a la cooperación internacional, deberá darse desde el Consejo el correspondiente impulso a la cooperación internacional en materia de Archivos.

En este punto debemos resaltar tres hitos legislativos que fueron el Real Decreto 760/2005, de 24 de junio⁸⁵⁶, por el que se crea el Patronato del Archivo General de Indias, el Real Decreto 1267/2006, de 8 de noviembre⁸⁵⁷, por el que se crea el Patronato del Archivo de la Corona de Aragón, el Real Decreto 697/2007, de 1 de junio⁸⁵⁸, por el que se crea el Centro Documental de la Memoria Histórica, y por último, el Real Decreto 1517/2009, de 2 de octubre⁸⁵⁹, por el que se crea el Patronato del Archivo General de Simancas.

C.2. El Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos.

Copiando la estructura que creó la Ley del Patrimonio Histórico Español, el Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, además de regular el Sistema Español de Archivos, también creó el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos. Esta estructura integra a todo los archivos de los diversos departamentos ministeriales, así como de sus órganos y de los centros vinculados y dependientes a estos y de todos los organismos públicos según el artículo 6 del Real Decreto 1708/2011. Del mismo modo, el artículo 7 siguiente incluye además, todos los centros, servicios y los sistemas archivísticos de los Ministerios y sus organismos públicos que se creen. Además, se incorporarán al Sistema todos los nuevos centros archivísticos, los servicios y órganos que se creen.

⁸⁵⁶ *Boletín Oficial del Estado*, número 151, de 25 de junio de 2005. Pp. 22486-22488.

⁸⁵⁷ *Boletín Oficial del Estado*, número 268, de 9 de noviembre de 2006, Pp. 39073-39074.

⁸⁵⁸ *Boletín Oficial del Estado*, número 143, de 15 de junio de 2007. Pp. 25976-25978.

⁸⁵⁹ *Boletín Oficial del Estado*, número 266, de 4 de noviembre de 2009. Pp. 92319-92322.

Según el apartado 2 del artículo 7, coordinará todo el sistema de archivos de la Administración General del Estado una Comisión de Archivos de la Administración General del Estado. Esta comisión de acuerdo con la Disposición adicional primera asumirá las funciones que tenía atribuidas la antigua Junta Superior de Archivos y debía constituirse en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la normativa que lo crea, teniendo lugar esta el 1 de enero de 2012. Pero la convocatoria de elecciones frustró el desarrollo normativo, que hoy en día todavía no ha tenido lugar.

La única regulación existente es la que se contiene en el artículo 13.3 del Real Decreto 1708/2011, donde se dispone que esta comisión será un órgano interministerial adscrito al Ministerio de Presidencia y establecerá instrucciones y criterios para homogeneizar, normalizar y armonizar las actividades archivísticas que se lleven a cabo en las diversas etapas del ciclo documental y en los distintos archivos que pertenezcan al sistema de archivos de la Administración General del Estado.

La presidencia de esta comisión corresponde al Subsecretario del Ministerio de Presidencia y la Vicepresidencia la ostentará el subsecretario del Departamento Ministerial, de acuerdo con el apartado 4 del artículo 13⁸⁶⁰.

La pieza fundamental del Sistema de Archivos de la Administración General del Estado es el Archivo General de la Administración civil, situado en Alcalá de Henares, y que fue creado por Decreto 914/1969, de 8 de mayo⁸⁶¹. El artículo 3 de dicho Decreto dispone que los archivos centrales de los departamentos ministeriales enviarán a este archivo General los documentos Administrativos que tengan una antigüedad mínima de quince años.

⁸⁶⁰ La Comisión de Archivos de la Administración General del Estado, de conformidad al artículo 13.3 del Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, y habida cuenta la nueva planta de la Administración General del Estado dada por el Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, se compondrá además de la Presidencia y Vicepresidencia, de otros miembros como el Presidente de los Grupos de trabajo para la coordinación de los Archivos o un representante designado por la Subsecretaría de cada uno de los Ministerios, los Directores Generales de Bellas Artes, Bienes Culturales y de Archivos y Bibliotecas, y el Director General de Organización Administrativa y Procedimientos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas como sucesora de la Dirección General de Impulso de la Administración Electrónica. También formará parte el Director del Archivo General de la Administración y cuatro vocales propuestos por la presidencia del Consejo. Por cuanto respecta al Secretario, desempeñará este cargo un funcionario del Ministerio que tiene atribuidas las competencias de Cultura en este caso del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

⁸⁶¹ *Boletín Oficial del Estado*, número 125, de 26 de mayo de 1969. Pp. 8093-8093.

De importancia resulta la Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos⁸⁶², creada y regulada por el Real Decreto 1401/2007, de 29 de octubre⁸⁶³, pasa a estar adscrita a la Comisión de Archivos de la Administración General del Estado⁸⁶⁴ por el artículo 13.5 del Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre⁸⁶⁵.

Sobre los Sistemas Archivísticos departamentales, el Real Decreto 1708/2011 dispone que se contemplan dos sistemas como mínimo, habida cuenta la sensibilidad de la documentación que contienen sus archivos. En este caso, la Disposición Adicional cuarta contempla el Sistema Archivístico de la Defensa que se regulará por su normativa específica, salvo en lo relativo a la consulta de los documentos custodiados en dicho sistema, que sí se regirá por las reglas establecidas en el Real Decreto antes mencionado como complemento de las normas propias⁸⁶⁶.

Así las cosas, ya en el año 1998 se dictó el Real Decreto 2598/1998, de 4 de diciembre⁸⁶⁷, se aprueba el Reglamento de Archivos Militares, donde además se crea en su Título II el Sistema Archivístico de la Defensa⁸⁶⁸. El artículo 17 dice que formarán

⁸⁶² De conformidad al artículo 55.1 de la Ley 16/1985, del Patrimonio Histórico Español, dispone que se podrán excluir o eliminar de bienes del Patrimonio Documental y Bibliográfico deberá ser autorizado expresamente por la Administración General. Esta función, es encargada a las Comisiones Calificadoras de Documentos Administrativos de los diversos departamentos, todavía subsistentes, y de modo centralizado a la Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos de conformidad al artículo 1.1 Real Decreto 1401/2007, de 29 de octubre. Entre otras competencias, se le atribuye la capacidad de declarar la inutilidad, las transferencias y el destino de los documentos y cualquier otro asunto relativo a la materia archivística.

⁸⁶³ *Boletín Oficial del Estado*, número 267, de 7 de noviembre de 2007. Pp. 45650-45652.

⁸⁶⁴ Por virtud del artículo 1.2 del Real Decreto 1401/2007, de 29 de octubre, por el que se regula la composición, funcionamiento y competencias de la Comisión Superior Calificadora de Documentos Administrativos, esta comisión estaba adscrita al Ministerio de Cultura, a través de la antigua Dirección General de Archivos, Libros y Bibliotecas.

⁸⁶⁵ Algunas de las Comisiones Calificadoras fueron derogadas por el Real Decreto 776/2011, de 3 de junio. En este sentido, las que hayan pervivido, según dispone la Disposición Adicional Segunda del Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, se regularán por su normativa propia. En este sentido tenemos varios ejemplos como Orden INT/533/2014, de 19 de marzo, por la que se regulan las funciones, composición y funcionamiento de la Comisión Calificadora de Documentos Administrativos del Ministerio del Interior.

⁸⁶⁶ El Real Decreto 2598/1998, de 4 de diciembre, recoge en el Capítulo X del Título II, sobre el acceso a los archivos y documentos.

⁸⁶⁷ *Boletín Oficial del Estado*, número 303, de 19 de diciembre de 1998. Pp. 42771-42787.

⁸⁶⁸ Este mismo Real Decreto declara en su artículo 1, que tendrán la consideración de Archivo de ámbito Nacional los centros archivísticos que allí se relacionan y que son: Archivo General Militar de Segovia, el Archivo General Militar de Madrid (nueva denominación del Archivo Central del Servicio Histórico Militar), el Archivo General Militar de Guadalajara, el Archivo General Militar de Ávila, el Archivo Cartográfico y de Estudios Geográficos del Servicio Geográfico del Ejército, el Archivo General de la Marina «Alvaro de Bazán», el Archivo del Museo Naval y el Archivo Histórico del Ejército del Aire.

parte del Sistema Archivístico de la Defensa: Los órganos y unidades de dirección y planificación técnica integrados en el órgano que ejerza la Dirección del Sistema Archivístico de la Defensa; los órganos asesores como la Junta de Archivos Militares y la Comisión Calificadora de Documentos de la Defensa; los restantes órganos y unidades de dirección y planificación técnica, así como la totalidad de los archivos militares como unidades ejecutivas en la gestión del patrimonio documental militar.

Todos estas instituciones y órganos se dividirán para una articulación mucho más coherente por temática, creándose para ello los subsistemas archivísticos: Subsistema Archivístico del Ejército de Tierra, Subsistema Archivístico de la Armada, Subsistema Archivístico del Ejército del Aire y Subsistema Archivístico del Organismo Central, que abarca todos los organismos dependientes del Ministerio de Defensa no incluidos en alguno de los subsistemas anteriores.

En el año 2003 se había dictado normativa propia que quedó recogida en Orden del Ministerio de Presidencia 447/2003, de 27 de febrero⁸⁶⁹, por la que se determinan los órganos de dirección, planificación y ejecución del Sistema Archivístico de la Defensa, se modifica la dependencia y composición de la Junta de Archivos Militares y se establece la dependencia y composición de la Comisión Calificadora de Documentos de la Defensa.

La última gran innovación dentro del Sistema Archivístico de la Administración General del Estado la supuso el Real Decreto 1674/2011, de 18 de noviembre⁸⁷⁰, por el que se creaba el Archivo General e Histórico de Defensa que por virtud del artículo 1.3 tiene sede en Madrid. Este Real Decreto de tan sólo 5 artículos tres disposiciones adicionales, una derogatoria y dos finales, donde se estructura el nuevo centro archivístico.

Del mismo modo, la Disposición Adicional quinta del mismo instrumento regulatorio, que dispone podrá crearse un sistema archivístico propio del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, que será constituido por Real Decreto como

⁸⁶⁹ *Boletín Oficial del Estado*, número 54, de 4 de marzo de 2003. Pp. 8469-8472.

⁸⁷⁰ *Boletín Oficial del Estado*, número 279, de 19 de noviembre de 2011. Pp. 121058-121060.

propuesta que deberán hacer de modo conjunto el ministerio afectado y el que tenga atribuidas las competencias de Cultura.

Por cuanto se refiere al sistema archivístico del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, este dependerá de la Secretaría de Estado de Cultural e integra como centros archivísticos el Archivo Histórico Nacional, el Archivo de la Corona de Aragón, el Archivo de la Real Chancillería de Valladolid, el Archivo General de Indias de Sevilla, el Archivo General de Simancas, la antigua sección de Nobleza del Archivo Histórico Nacional, el Archivo Histórico Provincial de Álava, el Archivo Histórico Provincial de Guipuzcoa, el Archivo Histórico de Vizcaya, el Archivo General de la Administración de Alcalá de Henares, el Centro Documental de la Memoria Histórica, el Archivo Central de Cultura, el Archivo Central de Educación, Cultura y Deporte. Así mismo se integran el Centro de Información Documental de Archivos y el Servicio de Reproducción de Documentos.

La gestión de todos estos archivos corresponden a la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales y de Archivos y Bibliotecas, de conformidad al artículo 10 apartado 1.L) del Real Decreto 257/2012, adjudicando esta función entre otras, a la subdirección General de Archivos Estatales el apartado 2.E) del mismo artículo.

C.3. Los archivos históricos del Estado.

El Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, en el artículo 8 establece como tipología de archivos pertenecientes a la Administración del Estado los archivos de oficina o de gestión, los archivos generales o dentrales de los Ministerios y de los organismos públicos dependientes, archivo intermedio y los archivos históricos. En relación a la materia del patrimonio cultural que estamos tratando en este trabajo, será en este tipo de archivos donde se custodien los documentos históricos de relevancia.

En este sentido, es el artículo 12 el encargado de regular este tipo de archivos. El apartado 1 considera archivo histórico aquel centro responsable de la custodia, conservación y tratamiento de los fondos que forman parte del Patrimonio histórico documental español que sean reflejo de la administración estatal en la historia o que custodien documentos sobresalientes y de gran importancia a nivel nacional.

El Archivo Histórico Nacional es el que ejerce de Archivo Histórico de la Administración General del Estado, de acuerdo con el artículo 12.2 del Real Decreto 1708/2011. Así las cosas, pasarán a este archivo los documentos que específicamente se acuerde desde el Archivo General de la Administración Civil, y desde los demás archivos de la Administración General del Estado, que revistan importancia y relevancia nacional.

Sobre el Archivo General de la Administración Civil, dispone el artículo 3 párrafo tercero, dispone que una vez tenga este centro documentación con más de veinticinco años de antigüedad y carezca de validez administrativa y tenga valor histórico, se hará propuesta a la Dirección General competente en materia de archivos para remitir al Archivo Histórico Nacional estos documentos. En consecuencia, el órgano directivo resolverá la propuesta formulada, previa consulta al departamento ministerial o departamentos afectados.

Por cuanto respecta a la documentación militar, fue el Real Decreto 1674/2011, el que creó el Archivo General e Histórico de Defensa, que se constituye en el archivo de término de este tipo de documentación, no pasando desde su constitución al Archivo Histórico Nacional.

En cuanto a los Archivos Históricos dependientes de titularidad Estatal encontramos el Archivo Histórico Nacional, el Archivo de la Corona de Aragón, el Archivo de la Real Chancillería de Valladolid, el Archivo General de Indias de Sevilla, el Archivo General de Simancas, el Archivo General de la Guerra Civil de Salamanca, la antigua sección de Nobleza del Archivo Histórico Nacional, el Archivo Histórico Provincial de Álava, el Archivo Histórico Provincial de Guipuzcoa y el Archivo Histórico de Vizcaya.

Recordamos, que estos centros archivísticos forman parte del grupo de centros dependientes del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, y su gestión la tiene atribuida la Dirección General de Bellas Artes, y Bienes Culturales, y de Archivos y Bibliotecas⁸⁷¹.

Por cuanto se refiere a la antigua sección de Nobleza del Archivo Histórico Nacional, debemos decir que el artículo 49.4 de la Ley del Patrimonio Histórico Español dispuso que todos los documentos con una antigüedad superior a cien años y que estén en manos de entidades particulares o personas físicas forman parte del Patrimonio Documental Español. Y pese a los diversos intentos de fundar una institución que diera cobijo a toda la documentación que había creado y heredado de sus ascendientes, nada se conseguía⁸⁷². El primero de estos intentos ya tuvo lugar en los años 20 del siglo XX⁸⁷³, en pleno reinado de Alfonso XIII. Sin embargo, la propuesta definitiva partió de la Diputación de la Grandeza de España, que en la segunda mitad de la década de 1980 rescató esta propuesta⁸⁷⁴.

Así las cosas, se crea la sección de Nobleza del Archivo Histórico Nacional que se establecerá en el Hospital Tavera de Toledo por medio de convenio suscrito en 1988 entre la Familia Ducal de Medinaceli y el Ministerio de Cultura⁸⁷⁵. Pero 5 años después comenzó a funcionar de modo autónomo en el año 1993⁸⁷⁶. Finalmente, la Disposición Adicional tercera del Real Decreto 1708/2011, ha decidido suprimir esta sección, pasando a constituirse el Archivo Histórico de la Nobleza, que será autónomo del Archivo Histórico Nacional y tendrá con ámbito nacional⁸⁷⁷. Esta previsión del Real Decreto prevé la creación de este archivo y su desarrollo utilizando un instrumento normativo de este tipo. Sin embargo, todavía no se ha formalizado este instrumento por Real Decreto pese a haberse dado tres meses para ello, desde la entrada en vigor de la norma que lo creó.

⁸⁷¹ QUEROL; *Gestión*. P. 355.

⁸⁷² QUEROL; *Gestión*. P. 353.

⁸⁷³ QUEROL; *Gestión*. P. 353.

⁸⁷⁴ QUEROL; *Gestión*. P. 353.

⁸⁷⁵ QUEROL; *Gestión*. P. 353.

⁸⁷⁶ QUEROL; *Gestión*. P. 353.

⁸⁷⁷ Recordemos, que de conformidad al artículo 61.2 de la Ley 16/1985, exige que la creación de los Archivos con ámbito nacional sean creados por Real Decreto.

C.4. Los archivos de titularidad estatal gestionado por las Comunidades Autónomas.

En este punto debemos hacer una pequeña referencia a la existencia de diversos Archivos provinciales de creación estatal por las Comisiones Mixtas decimonónicas, pero su gestión fue cedida a las Autonomías⁸⁷⁸.

D. Las Reales Academias, el inicio de la ramificación administrativa. Estado actual. El Instituto de España como institución de coordinación.

Las Reales Academias supusieron el principio de la desconcentración administrativa por razones de especialización. El Gobierno de la Monarquía Universal Española del siglo XVIII, previó la creación de organismos especializados que ayudasen al desarrollo investigador y científico de determinadas materias, siguiendo el modelo francés inaugurado por Luis XIV.

Así pues se crearon diversas instituciones como fueron la Real Academia española, dedicada al estudio de la lengua española y cuyos estatutos fueron aprobados por Felipe V; la Real Academia Médica Matritense posteriormente, Real Academia Nacional de Medicina, cuyos estatutos fueron aprobados por Real Decreto de 12 de agosto de 1734 del rey Felipe V; la Real Academia de las Bellas Artes de San Fernando, dedicada al estudio y potenciación de las Bellas Artes en todas sus facetas y creada por Fernando VI; la Real Academia de la Historia, dedicada al estudio de la Historia española y de sus fuentes y creada por Carlos III.

En el siglo XIX siguiendo la estela dejada por las fundaciones dieciochescas, se crearon otras como la Real Academia de las Ciencias Exactas, Físicas y Naturales por Decreto de 25 de febrero de 1847, la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas por

⁸⁷⁸ Sobre esto nos referiremos en el apartado dedicado a los archivos gestionados por las Comunidades Autónomas.

Decreto de 30 de septiembre de 1857, la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, y por último, la Real Academia de Nacional de Farmacia ya en el siglo XX, bajo reinado de Alfonso XIII.

D.1. El Instituto de España como institución de coordinación.

La unificación e integración de todas estas instituciones científicas dio a lugar el Instituto de España, que fue creado por los Decretos de 8 de diciembre de 1937 y de 1 de enero de 1938, donde se animaba a la unión en una corporación única de todas las reales academias, al estilo del Instituto de Francia creado durante la Revolución Francesa como órgano coordinador de las Academias de dicho país. Así pues, el paso final de cara a la fundación del Instituto de España lo dió el Decreto de 18 de abril de 1947, por el que se otorgaban estatutos al Instituto de España. Esta institución buscaba ser el máximo exponente de la cultura española en el orden académico, tal y como declaraban sus estatutos. Su fundación obedecía a constituirlo en el Senado de la Cultura Española, declarando el preámbulo del actual texto, que su *"objeto era mantener y estrechar la fraternidad espiritual de las ocho Reales Academias nacionales...auxiliándose y completándose entre sí para la mayor eficacia de sus tareas y actividades, formando la «superior» representación académica nacional en España y en el extranjero."*

Su actual normativa viene dada por el Real Decreto 1160/2010, de 17 de septiembre⁸⁷⁹, por el que se regula el Instituto de España, y que fue publicado al día siguiente. Por él se procede a modificar los antiguos estatutos de 1947, y se actualiza la institución de conformidad a las nuevas necesidades científicas.

El Real Decreto tiene unas dimensiones muy breves, reduciéndose a tan sólo 8 artículos, dos disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una derogatoria y dos disposiciones finales.

⁸⁷⁹ *Boletín Oficial del Estado*, número 227, de 18 de septiembre de 2010. Pp. 79341-79345.

El artículo 1.1 del Real Decreto 1160/2010, considera esta corporación como de derecho público, con personalidad jurídica propia, a la que además se le otorga capacidad de obrar a fin de cumplir los objetivos y funciones que tiene atribuidas.

Recogiendo la voluntad integrativa del Instituto de España en el momento de su fundación, el actual Real Decreto dispone en el apartado 2 de su artículo 1, que formarán parte de él las Reales Academias Española, de la Historia, de Bellas Artes de San Fernando, de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, de Ciencias Morales y Políticas, Nacional de Medicina, de Jurisprudencia y Legislación, y Nacional de Farmacia. Es decir, se reúnen en su seno, tan sólo las reales academias de ámbito nacional y no las particulares y regionales, con consecuencia de la dicción del artículo 1.1 *in fine* del Real Decreto. Redunda en este sentido el apartado 3 cuando dice que el Gobierno podrá acordar incorporar otras reales academias de ámbito nacional, aunque para ello deberá atender al parecer del propio instituto y de las 8 academias que lo componen.

Importante al respecto nos parece lo que dispone el artículo 2 del Real Decreto 1160/2010, donde dice que Instituto de España se relaciona administrativamente con el Ministerio de Educación, a los efectos de su vinculación con la Administración General del Estado. Esta adscripción fue creada *ex novo*, por este Real Decreto, no apareciendo mención alguna al respecto en el Real Decreto 1132/2008, de 4 de julio. Sin embargo, debemos de recordar que la Disposición Final primera del Real Decreto 1823/2011, de 21 de diciembre, suprime el Ministerio de Educación.

Hay que tener en cuenta, que el órgano de las competencias de este departamento ministerial, es el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, tal y como dispone el propio Real Decreto 1823/2011, en su artículo 8. Sin embargo, existe una adjudicación expresa en la normativa actual, que la encontramos en el artículo 1.6 del Real Decreto 257/2012, de 27 de enero, que dispone que tanto el Instituto de España, como las Reales Academias y las Academias de ámbito nacional se relacionan administrativamente con el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

Sobre las competencias del Instituto de España debemos partir del punto en el que su Real Decreto regulador difiere entre objetivos y funciones, regulándose Orespectivamente, en los artículo 4 y 5.

Los objetivos son variados y amplios dada la amalgama de entidades que se encuentran insertas e integradas en el mismo. Así pues, el Instituto buscará coordinar y fomentar de modo multidireccional las relación entre las Reales Academias integradas, siempre teniendo en cuenta la personalidad jurídica propia de cada una de ellas y por tanto, la independencia y autonomía que les corresponde. El Instituto buscará ser el punto de encuentro entre las Reales Academias, y entre estas y la ciudadanía, intentando participar a esta de la labor científica que llevan a cabo tanto el Instituto como las reales academias. Finalmente, se fija que le corresponderá la representación corporativa de todas las reales academias que forman parte del Instituto, cuando se precise de obrar en nombre de todas ellas.

Como decimos, a renglón seguido, se contienen en el artículo 4, las competencias y funciones del Instituto, pero diferenciadas de los objetivos que deben inspirar la actuación. Así pues, el artículo 4 dispone que la actividad del Instituto de España se desarrollará de conformidad al elenco de materias que ahí se regulan, pudiendo desempeñar cualquier otra función cuando la totalidad de las academias, de conformidad a sus competencias, así lo decidan.

Aunque de modo más concreto, se refiere en el artículo 4 apartado 2, que el Instituto que comentamos, podrá ejercer actividades que fomenten y propicien las investigaciones, trabajos, actuaciones y actividades multidisciplinarias que conlleven la coordinación de diversas reales academias componentes del Instituto. A su vez, el Instituto podrá promover la publicación del resultado de actuaciones, así como los informes que los recojan. En consecuencia y para que estos esfuerzos tengan una adecuada repercusión, se intentará dar una publicidad mayor de la actuación de las reales academias y del propio instituto entre la ciudadanía y en todos los ámbitos de la sociedad en general.

De conformidad a la consideración de institución de tipo consultiva que tienen las Reales Academias, también el Instituto de España tendrá esta cualidad, y deberá

responder a las consultas que le hagan llegar desde las Administraciones Públicas. Por cuanto se refiere a la materia de nuestro estudio, el artículo 3.4 de la Ley del Patrimonio Histórico Español no la contempla como institución consultiva de la Administración General del Estado al Instituto de España. Aunque como ya digimos sí lo hace con respecto a las Reales Academias. Habida cuenta la prelación de fuentes, el Real Decreto no modifica la Ley en este aspecto, pero sí sería adecuado la incorporación del Instituto como ente consultivo, dadas la consideracion que le dispensa el artículo 4.E) y habida cuenta la base fundacional del mismo, por medio de la integración de varias de las instituciones consultivas que incorpora la Ley 16/1985.

En otro orden de cosas, y en consideración a lo recogido en el artículo 1.3 del Real Decreto 1160/2010, en otro punto del mismo, el artículo 4.F) se atribuye al Instituto la posibilidad ser requerido para informar sobre la creación de nuevas reales academias, o de la reforma de sus estatutos regulatorios.

Asimismo, se dispone en el apartado C) del artículo 4 corresponderá al Instituto coordinar y arbitrar medidas de cooperación con las Reales Academias no integradas en el mismo, así como colaborar con instituciones de carácter científico similares, pero de ámbito internacional o radicadas en otros países, como fija el apartado D).

Sobre el funcionamiento del Instituto, el artículo 7.1 dispone que podrá aprobarse por el mismo a través de su Junta Rectora, un reglamento de régimen interno donde se regule su organización y funcionamiento. Si bien, en lo no previsto ni en la norma expresa, como en el reglamento, se estará a las normas generales de los órganos colegiados del Capítulo II, Título II de la Ley 30/1992, en su redacción en vigor.

A pesar de ello, el Real Decreto regulatorio del Instituto de España, da unas notas mínimas sobre como debe organizarse el mismo, disponiendo la existencia de una Junta Rectora, un Presidente, un Vicepresidente y una Secretaría General como órganos de gobierno.

En relación a la Junta Rectora, debemos decir que el artículo 5.1 del Real Decreto 1160/2010, dispone que la misma se compone por todos los presidentes o

directores de las Reales Academias que forman el Instituto, estando así compuesta de ocho personas más el Secretario General del que hablaremos más adelante.

Por cuanto respecta al Presidente del Instituto, este cargo lo desempeñará anualmente y de modo rotativo, cada uno de los miembros de la Junta Rectora, con la excepción del Secretario General. Es decir, cada año la Presidencia del Instituto de España le corresponderá a un presidente o director de una Real Academia. Así las cosas, el Presidente o Director que deba ejercer al año siguiente el cargo de Presidente del Instituto, desempeñará el año previo el cargo de Vicepresidente.

En cuanto a la figura del Secretario General, la encontramos regulada en el apartado 5 del artículo 5. Así pues, será elegido de entre todos los académicos componentes de las Reales Academias que forman parte del Instituto. Su nombramiento tendrá una duración de 4 años prorrogables, y será nominado por la Junta Rectora. Así pues, sus funciones vendrán determinadas en el Reglamento de Régimen Interno. Si este mismo así lo previera, se podrán crear otros cargos, con una regulación similar a la del secretario general, con respecto a duración del cargo y extracción de los candidatos. Todos ellos, serán elegidos por la Junta Rectora, pero dependerán funcionalmente del Secretario General.

E. La Junta de Calificación, Valoración y Exportación de Bienes del Patrimonio Histórico Español.

Un nuevo órgano componente de la Administración Central a analizar es la Junta de Calificación, Valoración y Exportación de Bienes del Patrimonio Histórico. Sobre esta, nada refiere el preámbulo de la Ley 16/1985. Sin embargo, sí aparece en el Título Preliminar de las Disposiciones Generales y en concreto, en el artículo 3.2 donde, como se recordará, se enuncian las entidades consultivas de la Administración General del Estado. Entre ellas se incluye a la Junta de Calificación, Valoración y Exportación, junto a otras como las Reales Academias, las Universidades españolas, etc.

No será la única ocasión que veamos mencionado este organismo. Nuevamente aparecerá en el artículo 32.2 o en los artículos 34, 74 o 75.2 de la Ley 16/1985. Todos estos artículos refieren la actuación de la Junta en algún proceso. Sin embargo, debemos hacer notar que existe un error de técnica legislativa. Ningún artículo de ninguna norma, crea de modo *ex profeso* la Junta de Calificación, Valoración y Exportación de Bienes del Patrimonio Histórico. Todas las menciones que encontramos son referencias generales a la Junta o explícitas del modo en el que desarrollará sus funciones. No hemos encontrado nada al respecto sobre la creación o constitución de la Junta por Ley alguna.

Así pues, su creación ha sido tácita. Tal vez, es el órgano adscrito a la Administración que más número de menciones tiene en la Ley del Patrimonio Histórico Español, y sin embargo, no ha sido creado expresamente por ninguna Ley, sino que se entiende su creación, al ser ya mencionado en el artículo 3, como institución consultiva de la Administración General del Estado.

Ni si quiera la Ley del Patrimonio Histórico habla sobre la organización y formación de la Junta de Calificación. Para ello, debemos acudir al Real Decreto 111/1986, en el que se dedican tan sólo 3 artículos dispuestos en el capítulo II del título Primero, dedicado a los órganos colegiados.

Así las cosas, el artículo 7 del Real Decreto, en su apartado 1, dispone que la Junta estará adscrita a la Dirección General de Bellas Artes y Archivos del Ministerio de Cultura. Pero no debemos olvidar que este órgano directivo se creó en 1982, y suprimido por el Real Decreto 1887/1996, de 2 de agosto, que otorga la estructura orgánica básica del Ministerio de Educación y Cultura, por el que se desdobra este departamento y se reparten las competencias entre la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales, y la Dirección General del Libro, Archivos y Bibliotecas, que permanecerán en el organigrama de la Administración hasta la supresión de ambas por el Real Decreto 1887/2011 y su fusión en la actual Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales, y de Archivos y Bibliotecas.

Por ello, al ser suprimido tanto la Dirección General a la que se adscribe, como el Ministerio del que dependía, debemos estar a la regulación del Departamento que

heredará sus competencias. En este sentido, obra la adscripción al Ministerio el Real Decreto 257/2012, de 27 de enero, en su artículo 10.3, de la Junta de Calificación, Valoración y Exportación de Bienes del Patrimonio Histórico Español y en concreto, a la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales.

Por cuanto respecta a la composición de la Junta, se recoge en el artículo 7 del Real Decreto 111/1986, que se compondrá inicialmente 22 personas de las cuales: 18 serán designados por el Ministro del Departamento al que se haya adscrita la Junta y 4 vocales elegidos por el Ministerio del que dependa la Dirección General de Aduanas y la Dirección general de Tributos. En este último caso corresponderá al Ministro de Hacienda nombrar cuatro vocales, tres a propuesta del Director General de tributos y el restante representante a propuesta del Director General de Aduanas.

Así mismo, los nombramientos del Ministerio al que se haya adscrita la Junta, corresponderán según el organigrama actual del Poder Ejecutivo, al Ministro de Educación, Cultura y Deporte, pudiendo proponer quince de ellos el Director General de Bellas Artes y la propuesta de los tres restantes, habla el Real Decreto 111/1986, la atribuye al Director General del Libro y Bibliotecas. Como hemos dicho, esta dirección general ha desaparecido, al incluirse en la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales, y de Archivos y Bibliotecas, la competencia sobre los centros bibliotecarios, y la competencia sobre las políticas relativas al libro y a la industria libraria, ser atribuidas a la Dirección General de Política e Industrias Culturales y del Libro, por virtud del artículo 8.2 y 9 del Real Decreto 257/2012.

Partiendo de esto, y habida cuenta que la Junta de Calificación, Valoración y Exportación, se dedica en sus competencias a los bienes componentes del patrimonio histórico, y los libros no forman parte de este, podría entenderse que con la fusión de las direcciones generales en la actual de Bellas Artes y Bienes Culturales, y de Archivos y Bibliotecas, la propuesta de los dieciocho vocales, podría ser adjudicada únicamente a este centro directivo. Sin embargo, podemos interpretar que en la *mens legislatoris*, se encuentra el interés de dividir la potestad de presentación de vocales, repartiéndola entre diversos centros directivos, aunque de modo asimétrico. Por ello, consideramos, que debe primar esto y concederse el derecho de presentación o propuesta al Director General de Política e Industrias Culturales y del Libro.

La Junta se compondrá de veintidós miembros teniendo en todo caso una duración de dos años, aunque podrá ser nuevamente reelegido para el cargo. Así pues, ostentará la presidencia y la vicepresidencia de la misma las personas que elija directa y libremente el Ministro que tenga adscrita este órgano, de entre los miembros del mismo, tal y como fija el artículo 7.2 del Real Decreto 111/1986.

Del mismo modo, se adjudica a la Junta un secretario que tendrá voz en la misma pero no voto. Para tal cargo, el Director General de Bellas Artes elegirá libremente al titular de alguna de las unidades que componen la Subdirección General de Protección del Patrimonio Histórico, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 7.4 del Real Decreto 111/1986. Recordemos que esta misma Subdirección viene reconocida aún hoy en día en el artículo 10.2 del Real Decreto 257/2012.

Finalmente, debemos decir que por virtud del artículo 9.7 del Reglamento de Desarrollo de la Ley del Patrimonio Histórico Español, cada uno de los componentes de esta Junta tendrá derecho a recibir las contrapartidas económicas previamente fijadas por el asesoramiento desempeñado en su labor en esta institución, así como las indemnizaciones o dietas que proceda, sin perjuicio de cuanto disponga en la legislación específica sobre incompatibilidades del personal de la Administración.

Es competencia de esta Junta de acuerdo con el artículo 8 del Real Decreto dictaminar las solicitudes de exportación de bienes de interés cultural, así como informar sobre las solicitudes de salida temporal. En el caso de bienes exportados de modo ilegal, será la Junta la que fije el valor de los mismos a los efectos que se determinan en el artículo 75.2 de la Ley 16/1985, que no es otro que el de fijar la cuantía de la sanción que se impondrá al infractor.

De la misma manera, deberá informar sobre la permuta de bienes muebles de titularidad estatal que el Gobierno acuerde con otros Estados. A este respecto se refiere el artículo 8.1.C) del Real Decreto, aunque debemos recordar que la competencia viene creada por el artículo 34 de la Ley 16/1985, pues para que la permuta se lleve a cabo deberán informar favorablemente el acuerdo tanto las Reales Academias de la Historia y

de las Bellas Artes de San Fernando y la Junta de Calificación, Valoración y Exportación.

El artículo 8 del Reglamento asigna también a la Junta competencias para determinar la valoración de bienes integrantes del Patrimonio cultural español. Por un lado, valorará los bienes que se pretendan entregar en pago de deudas tributarias por los deudores propietarios, tal y como posibilita el artículo 73 de la Ley 16/1985 y el artículo 60.2 de la Ley General Tributaria concordantes. Por otro, también corresponde a esta institución los bienes que pretenda adquirir el Departamento ministerial que tenga atribuidas las competencias sobre la Cultura con destino a sus colecciones propias, así como informar sobre el ejercicio del derecho de tanteo y retracto que asiste a la Administración General del Estado sobre los bienes componentes del Patrimonio Histórico Español y sobre el que ya se habló anteriormente.

F. Las Instituciones Consultivas de la Administración General del Estado.

A la hora de actuar, la Administración puede o debe pedir la aportación de informes a los expedientes, pudiendo ser estos vinculantes o no según así lo dispongan las normas especiales del procedimiento a seguir.

Estos informes pueden ser considerados como actos de instrucción, de acuerdo con el artículo 78.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre en su versión en vigor, siempre y cuando sean preceptivos para continuar con la tramitación del expediente. En tal caso, se pedirán por la propia Administración y de oficio, a los órganos o instituciones consultivas especializados en la materia del expediente que se tramite. Ello sin ser óbice al derecho que asiste al interesado a proponer cuantas actuaciones estime por convenientes, de conformidad con la dicción del artículo 78.1 *in fine*, de la Ley 30/1992, así como la prueba a la que tiene derecho de acuerdo con los artículos 80 y 81 del mismo texto legislativo.

Si por el contrario no fueren preceptivos ni para una parte ni para la otra, se considerarán medios de prueba normales, incorporados al expediente para mejor proveer por parte del instructor, de acuerdo a las normas previstas en los artículo 80, 81 y 84.2 de la Ley 30/1992, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común⁸⁸⁰.

Ciñéndonos más expresamente a los informes, el artículo 83 del mismo texto jurídico mencionado, establece que salvo norma expresa, las informes serán facultativos y no vinculantes y deberán ser evacuados en el plazo de 10 días, salvo que exista norma en contrario, o que el cumplimiento de los plazos propios del expediente aconsejen decidir que el informe aconseje o permita relajar este plazo legal.

Pero, habida cuenta que los plazos legales rara vez se cumplen, nos vemos en la tesitura de plantear qué ocurriría si no se enviase el informe en el plazo dado. En tal caso se abre una disyuntiva, que resuelve el apartado 3 del artículo 83. Si el informe no es preceptivo, se continuará con la tramitación del expediente, pudiendo dictarse resolución sin esperar a que se aporte. Si por el contrario, fuese preceptivo, el instructor quedará a la espera de la aportación del informe, hasta que sea enviado por el órgano informante.

Son numerosos los expedientes en materia del Patrimonio Histórico Español, donde se requiere la inclusión de informe a fin de mejor proveer por el instructor, pudiendo ser estos facultativos o preceptivos. Un ejemplo de esto último, lo tenemos en el caso de la permuta de bienes muebles del patrimonio cultural propiedad del Estado español con bienes muebles de la misma categoría propiedad de otros países. En tal caso, dispone el artículo 34 de la Ley 16/1985 que el Gobierno para proceder a concertar el contrato de permuta precisará del informe favorable de las Reales Academias de la Historia y Bellas Artes y de la Junta de Calificación, Valoración y Exportación del Patrimonio Histórico Español. Otro ejemplo lo vemos en el caso de la

⁸⁸⁰ Sobre esto hay numerosa literatura jurídica, pero ponemos varios ejemplos destacados: Ramón PARADA VÁZQUEZ; *Derecho Administrativo. El Régimen jurídico de la Actividad Administrativa*. (OPEN Ediciones Universitarias. 2013. Madrid.) [=PARADA; *Régimen de la Actividad*]. P. 143 y 144. COSCULLUELA; *Derecho Administrativo*. P. 356.

exportación ilegal de un bien, a la hora de disponer la sanción administrativa⁸⁸¹ se estará a la valoración del objeto exportado sin la autorización preceptiva, valoración que será dada por informe de la Junta de Calificación, Valoración y Exportación del Patrimonio Histórico Español, en virtud de lo dispuesto en el artículo 75.2 de la Ley 16/1985.

Esto son algunos de los ejemplos que aportamos, pero hay muchos más, como la necesidad de informes de instituciones consultivas de cara a la declaración de un bien como de interés cultural, o para permitir la exportación de un bien, etc. Para ello, la Administración competente en el ramo, que en este caso será la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales, de Archivos y Bibliotecas del Ministerio de Cultura, deberá acudir a los órganos o instituciones consultivas que se prevean legislativamente.

Sin embargo, los entes o corporaciones que deben actuar como órganos consultivos pueden ser muchos y muy diversos. A este respecto, la Ley del Patrimonio Histórico Español, como ya hemos apuntado alguna vez, es la que regula en su artículo 3.2 las instituciones consultivas a las que puede acudir la Administración General del Estado y cualquier otra, cuando se trate de materia del Patrimonio Histórico.

Este apartado dispone que serán el Consejo del Patrimonio Histórico de conformidad a las competencias que tiene atribuidas, así como la Junta de Calificación, Valoración y Exportación del Patrimonio Histórico Español, las Reales Academias sin tasar ni limitar ninguna de ellas, las Universidades españolas, el Consejo Superior de Investigaciones Científicas y las Juntas Superiores que se determinen previamente⁸⁸².

Así las cosas, debemos retomar una reflexión que hicimos anteriormente en el momento de tratar el Instituto de España. En primer lugar, debemos estar a que el artículo 4.C) del Real Decreto 1160/2010 capacita al Instituto para dar respuesta a las consultas que le realice la Administración General del Estado como cualquier otra. En segundo lugar, dispone e apartado F) del mismo artículo, que podrá informar sobre la creación de nuevas academias de ámbito nacional o sobre la modificación de los

⁸⁸¹ Sobre las sanciones en materia del Patrimonio Histórico aconsejamos la lectura del estudio realizado por la Abogacía General del Estado: Joaquín de FUENTES BARDAJÍ (DIR.); *Manual de Derecho Administrativo Sancionador*. (Editorial Aranzadi. 2009. Cizur Menor.) [=FUENTES; *Derecho Administrativo Sancionador*.] P. 219-246.

⁸⁸² No se incluye a la organización consultiva estatal basada en el Consejo de Estado a la que se refiere el artículo 107 de la Constitución, como supremo órgano consultivo del Gobierno.

estatutos de las existentes. Así podemos concluir que indubitadamente se trata de una institución consultiva del Estado. Y habida cuenta que las Reales Academias que integran el Instituto de España son instituciones consultivas, debiera modificarse la Ley del Patrimonio Histórico Español, e incluirse por mera coherencia.

Por cuanto respecta a las Juntas Superiores⁸⁸³, la Ley 16/1985 remite su enumeración al desarrollo reglamentario. Así las cosas, es el Real Decreto 111/1986 el encargado de completar esta delegación, y dedica tan sólo un artículo a su enumeración, el artículo 7 contenido en el Título I, Capítulo III.

En conformidad con el desarrollo reglamentario, se consideran instituciones consultivas la Junta Superior de Monumentos y Conjuntos Históricos⁸⁸⁴, la Junta Superior de Archivos⁸⁸⁵, la Junta Superior de Bibliotecas⁸⁸⁶, la Junta Superior de Arte Rupestre⁸⁸⁷, la Junta Superior de Museos⁸⁸⁸, la Junta Superior de Excavaciones y Exploraciones Arqueológicas⁸⁸⁹ y la Junta Superior de Etnología⁸⁹⁰. Cada una ejercerá en la materia que tiene atribuida, las labores de ente informador que se le encomienden o requieran por la Administración General del Estado.

Finaliza la norma reguladora del Patrimonio Histórico que además de las expresamente relacionadas, se podrá acudir a otros entes como organismos profesionales o entidades culturales para recabar los informes o dictámenes pertinentes. Esta sería la previsión legislativa que permitiría a las Administraciones acudir tanto al

⁸⁸³ Las Juntas Superiores se tratan de Consejos Sectoriales que se nombran con carácter técnico, que asesora al Ministerio en cuestiones materiales y específicas y técnicas, y no de tipo político, algo que le corresponde a los Gabinetes. Ver: MORELL OCAÑA; *Derecho Administrativo*. P. 369 y ss.

⁸⁸⁴ Su normativa viene recogida en la Orden del Ministerio de Cultura de 23 de julio de 1992, por la que se regula la composición y funciones de la Junta Superior de Excavaciones y exploraciones arqueológicas.

⁸⁸⁵ Su normativa viene recogida en la Orden del Ministerio de Educación y Cultura de 25 de noviembre de 1996, pro la que se establece la regulación de la Junta Superior de Archivos.

⁸⁸⁶ La Junta fue suprimida por la Disposición Final del Real Decreto 582/1989, de 19 de mayo.

⁸⁸⁷ Su normativa viene recogida en la Orden del Ministerio de Cultura de 24 de julio de 1992, por la que se establece la regulación de la Junta Superior de Arte Rupestre.

⁸⁸⁸ Las competencias vienen recogidas en los artículos 7.2 y 8.1 de Real Decreto 620/1987, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Museos de Titularidad Estatal y del Sistema Español de Museos y en la Orden del Ministerio de Educación y Ciencia de 13 de junio de 2001 por la que se determina su composición.

⁸⁸⁹ Su normativa viene recogida en la Orden del Ministerio de Cultura de 24 de julio de 1992, por la que se establece la regulación de la Junta Superior de Arte Rupestre.

⁸⁹⁰ Todavía no ha tenido un desarrollo normativo específico.

Instituto de España, como a cualquier otro instituto cultural o científica al objeto de recabar el informe oportuno que precise.

En este sentido debemos añadir que, la Junta Superior de Archivos fue creada por orden de 11 de febrero de 1992, cambiando su organización a través de la Orden del Ministerio de Educación y Cultura de 25 de noviembre de 1996, que establece en breves líneas las directrices que deberán seguirse en el funcionamiento de este órgano. No obstante, la Disposición Adicional primera del Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, si bien no deroga ni suprime fehacientemente la Junta Superior de Archivos, sí la vacía de contenidos y funciones, al disponer que la Comisión de Archivos de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos⁸⁹¹ asumirá las funciones de la Junta Superior de Archivos. Si bien, hoy en día no se ha producido la Constitución de la Comisión pese al mandato del antes referido Real Decreto, y continúa operativa la Junta Superior dependiendo de la Subdirección General de Archivos Estatales.

Del mismo modo, debemos referirnos a la Junta Superior de Bibliotecas, recogida en el artículo 10 del Real Decreto 111/1986, pero que fue suprimida por la Disposición Final del Real Decreto 582/1989, de 19 de mayo. En su lugar, deberá figurar a partir de ahora como institución consultiva el Consejo Coordinador de Bibliotecas⁸⁹² creado por este instrumento normativo y al que ya nos hemos referido anteriormente⁸⁹³.

1.4.4. La institución de Patrimonio Nacional.

Si hay una institución autónoma de la que se debe hablar en materia de patrimonio histórico es precisamente de Patrimonio Nacional. Esta institución se trata

⁸⁹¹ Al igual que la Junta Superior a la que sucede, la Comisión reviste el mismo carácter de consejo sectorial. Ver: MORELL OCAÑA; *Derecho Administrativo*. P. 369 y ss.

⁸⁹² Al igual que en el caso de la Comisión de Archivos de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos, el Consejo Coordinador de Bibliotecas, tiene el carácter de Consejo sectorial perteneciendo a los órganos consultivos de la Administración. Ver: MORELL OCAÑA; *Derecho Administrativo*. P. 369 y ss.

⁸⁹³ Se hizo referencia al Consejo Coordinador de Bibliotecas cuando se trató el Sistema Español de Bibliotecas.

del organismo público creado *ex profeso* para la conservación y administración de determinados bienes públicos afectos a un fin determinado⁸⁹⁴. Su regulación viene recogida en la Ley 23/1982, de 16 de junio⁸⁹⁵, y es precisamente en su artículo 2 donde se afectan determinados bienes públicos, de titularidad estatal al uso y servicio del Rey y de la Familia Real para el ejercicio de las funciones que tienen atribuidas como altos representantes del Estado, de conformidad a lo dispuesto en el Título II de la Constitución o en la legislación posterior⁸⁹⁶.

Recoge el artículo 4 de esta norma que forman parte del Patrimonio Nacional⁸⁹⁷ el Palacio Real de Oriente y el Parque de Campo del Moro de Madrid; el Palacio Real de Aranjuez y la Casita del Labrador, con sus jardines y edificios anexos; el Palacio Real de San Lorenzo de El Escorial, el Palacete denominado la Casita del Príncipe, con su huerta y terrenos de labor, y la llamada «Casita de Arriba», con las Casas de Oficios de la Reina y de los Infantes, todos ellos situados en la misma localidad; los Palacios Reales de la Granja de San Ildefonso y de Riofrío así como los jardines y terrenos anexos; el monte de El Pardo y el Palacio de El Pardo, con la Casita del Príncipe; el Palacio Real de la Zarzuela y el predio denominado «La Quinta», con su Palacio y edificaciones anexas; la Iglesia de Nuestra Señora del Carmen, el Convento de Cristo y edificios contiguos; el Palacio de la Almudaina con sus jardines, sito en Palma de Mallorca; todos los bienes muebles de titularidad estatal, contenidos en los Palacios Reales o depositados en otros inmuebles de propiedad pública como museos, bibliotecas u otras instituciones, enunciados en el inventario que se custodia por el Consejo de Administración del Patrimonio Nacional⁸⁹⁸. También se incluyen las donaciones hechas al Estado a través del Rey y los demás bienes y derechos que se afecten al uso y servicio de la Corona.

También se incluyen en Patrimonio Nacional algunas reales fundaciones sobre las que todavía tiene la Corona patrocinio, como las que vienen relacionadas en el

⁸⁹⁴ COSCULLUELA; *Derecho Administrativo*. P. 636.

⁸⁹⁵ *Boletín Oficial del Estado*, número 148, de 22 de junio de 1982. Pp. 16948- 16950.

⁸⁹⁶ El profesor Cosculluela nos dice que además de la afección de los bienes con respecto al Rey y la Familia Real, admiten "*una afectación concurrente...con fines culturales, científicos y docentes*". COSCULLUELA; *Derecho Administrativo*. P. 636.

⁸⁹⁷ TAJADURA ; *Principios Rectores*. P. 339.

⁸⁹⁸ Estos bienes, además de incluidos en el inventario especial del que dispone el Consejo de Administración, deben estar inscritos en el Registro de la Propiedad correspondiente como bienes públicos. Ver: COSCULLUELA; *Derecho Administrativo*. P. 637.

artículo 5 de la Ley que son: la Iglesia y Convento de la Encarnación de Madrid, la Iglesia y Hospital del Buen Suceso en Madrid, el Convento de las Descalzas Reales de Madrid, la Real Basílica de Atocha de Madrid, la Iglesia y Colegio de Santa Isabel de Madrid, la Iglesia y Colegio de Loreto, en Madrid, el Monasterio de San Lorenzo de El Escorial, sito en dicho lugar, el Monasterio de Las Huelgas, en Burgos, el Hospital del Rey de Burgos, el Convento de Santa Clara, en Tordesillas, el Convento de San Pascual, en Aranjuez y el Copatronato del Colegio de Doncellas Nobles, en Toledo.

A su vez, por medio del Real Decreto 1867/2004, de 6 de septiembre⁸⁹⁹, se afectó el Monasterio de San Jerónimo de Yuste como bien destinado al uso y servicio de la Corona, derogando el Real Decreto 1563/1988, de 23 de diciembre⁹⁰⁰, por el que se creaba el Patronato del Monasterio de Yuste, al pasar del Ministerio de Cultura al que estaba adscrito, a Patrimonio Nacional tanto el Monasterio como las propiedades descritas en el anexo del Real Decreto de 6 de septiembre de 2004, entre las que se incluyen la muralla, la finca que rodea el monasterio, los inmuebles del complejo⁹⁰¹ y demás. Así, y de acuerdo con el artículo 2, el Monasterio y todos inmuebles anexos quedan integrados en Patrimonio Nacional.

Por convenios suscritos también han pasado a estar afectados determinados bienes propiedad de otras instituciones como el Palacete de Albéniz de Barcelona o el Cuarto Alto de los Reales Alcázares de Sevilla, este último por convenio suscrito entre Patrimonio Nacional, la Comunidad Autónoma de Andalucía y el Ayuntamiento de Sevilla en fecha de 12 de abril de 1988⁹⁰². También forman parte de las residencias Reales la Residencia la Mareta situada en la isla de Lanzarote⁹⁰³.

En cuanto al régimen normativa por el que se regirán los bienes componentes del Patrimonio Nacional, será primeramente esta Ley y sus reglamentos de desarrollo como *lex specialis*, y de modo subsidiario la Ley del Patrimonio del Estado, que tendrá carácter de derecho supletorio. De la misma manera, a los bienes que tengan valor

⁸⁹⁹ *Boletín Oficial del Estado*, número 219, de 10 de septiembre de 2004. P. 30998.

⁹⁰⁰ *Boletín Oficial del Estado*, número 312, de 29 de diciembre de 1988. P. 36503.

⁹⁰¹ Recordemos que entre los inmuebles del complejo se encuentran las estancias del palacio imperial donde se retiró Carlos V.

⁹⁰² Sobre este particular, ver el *Plan de Actuación de Patrimonio Nacional 2013-2016*. P. 8. Consultable en: <https://www.patrimonionacional.es/sites/default/files/plan-de-actuacion-actualizacion-2014.pdf>. Última consulta 18/01/2015.

⁹⁰³ *Ibidem*.

histórico-artístico les será de aplicación la Legislación sobre Patrimonio histórico-artístico nacional dictada, que se corresponde con la Ley 16/1985 y las normas autonómicas al respecto.

Así, los bienes y derechos integrados en el Patrimonio Nacional gozarán del mismo régimen jurídico siendo por tanto, inalienables, imprescriptibles e inembargables⁹⁰⁴, y teniendo las mismas exenciones fiscales que el resto de los bienes cuya titularidad dominical corresponda a la Administración General del Estado. El Ministerio de Hacienda, a propuesta del Consejo de Administración del Patrimonio Nacional podrá propiner el ejercicio de las prerrogativas de recuperación, investigación y deslinde que corresponden al Estado respecto de los bienes de dominio público⁹⁰⁵.

En cuanto a la forma jurídica que se le ha dado a Patrimonio Nacional, estamos ante una entidad de derecho público con personalidad jurídica propia y con capacidad jurídica y de obrar plenas. Si bien, y al contrario de lo que pudiera pensarse, está adscrita por el artículo 1.1 de su Ley reguladora al Ministerio de la Presidencia. El Legislador prima que los bienes están afectados al uso de la Corona sobre el hecho de que la casi totalidad de los bienes formen parte del Patrimonio Histórico Español.

Así pues, el Patrimonio Nacional estará dirigido por su Consejo de Administración, que tendrá como fines la gestión y administración de los bienes y derechos del Patrimonio Nacional. En este sentido, el Consejo adoptará las medidas conducentes al uso de los mismos con fines culturales, científicos y docentes. También velará por la protección del medio ambiente en aquellos terrenos que gestione y que sean susceptibles de protección ecológica, para ello propondrá al Gobierno la aprobación de acuerdo con el artículo 3.3 de la Ley, la aprobación de un Plan de protección medioambiental para cada uno de los bienes con especial valor ecológico y, en particular, para el monte de El Pardo, el bosque de Riofrío y el bosque de La Herrería. Sólo por Ley podrá desafectarse terrenos que se encuentren incluidos en los planes de protección medioambiental a que se refiere el número anterior.

⁹⁰⁴ COSCULLUELA; *Derecho Administrativo*. P. 637.

⁹⁰⁵ COSCULLUELA; *Derecho Administrativo*. P. 637.

Entre los actos de gestión y administración se destaca que el Consejo de Administración de Patrimonio Nacional, tal y como nos recuerda el profesor Cosculluela, podrá proveer y aprobar el aprovechamiento económico de alguna de estas propiedades a fin de obtener rentas bien por medio de convenio o por contrato regulado bajo las reglas del Derecho Privado. Un ejemplo de esto es el hipódromo de la Zarzuela, que se halla en terrenos dependientes de Patrimonio Nacional⁹⁰⁶.

De acuerdo con el artículo 8 de la Ley 23/1982, de 16 de junio, el Consejo de Administración que gobierna Patrimonio Nacional se compone de un Presidente, de un Gerente y de un número de vocales no superior a diez, todos ellos profesionales de reconocido prestigio. Dos de los vocales deberán ser miembros de Ayuntamientos donde se hallen alguno de los bienes que formen parte del Patrimonio Nacional. Por cuanto se refiere al Presidente, al Gerente y los demás miembros del Consejo de Administración serán nombrados a propuesta del Presidente del Gobierno, mediando previa deliberación del Consejo de Ministros, cuya decisión final vendrá recogida mediante Real Decreto, de conformidad al artículo 8.1, segundo párrafo.

1.4.5. La Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Culturales.

Brevemente nos referiremos a otro órgano interministerial que forman parte del Conjunto Gobierno-Administración. Las Comisiones Delegadas en uno de los modos que tiene de funcionar el Gobierno, junto a la más conocida y popularizada, que es el Consejo de Ministros⁹⁰⁷. Este tipo de órgano tiene la consideración de órgano colegiado al igual que el ya citado Consejo⁹⁰⁸.

⁹⁰⁶ COSCULLUELA; *Derecho Administrativo*. P. 637.

⁹⁰⁷ El profesor Muñoz Machado, nos recuerda que el Consejo de Ministros es el órgano colegiado del Gobierno pleno, pero que los miembros del Gobierno también pueden reunirse en comisiones delegadas, cuya creación y modificación es acordada por el Consejo de Ministros. Ver: MUÑOZ MACHADO; *Tratado*. P. 743. Muy interesante resulta el estudio del profesor García Fernández: JAVIER GARCÍA FERNÁNDEZ; *El Gobierno en acción*. Boletín Oficial del Estado-Centro de Estudios Constitucionales. 1995. Madrid.

⁹⁰⁸ PAREJO ALFONSO; *Lecciones de Derecho Administrativo*. P. 233.

La aparición en el organigrama gubernamental español vino de la mano de la Ley del Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957⁹⁰⁹, que justificaba su existencia a fin de facilitar las deliberaciones y trabajos de los problemas políticos que afectasen a varios departamentos ministeriales a la vez⁹¹⁰. Estas comisiones tienen siempre carácter sectorial⁹¹¹ y se organizarán y establecerán en relación a las diversas políticas que se quieran potenciar por parte del Poder Ejecutivo.

La Ley 50/1997, de 27 de noviembre, reguladora del Gobierno, prevé en su artículo 6, la creación de comisiones delegadas del Gobierno sobre las principales áreas temáticas o a razón de las materias sobre las que enfocará el Ejecutivo su actividad⁹¹². La creación, modificación o supresión de estas Comisiones Delegadas le corresponde al Consejo de Ministros, que lo hará por Real Decreto de conformidad al apartado 2 del artículo 6⁹¹³. Así mismo, se dispone en este mismo artículo, pero esta vez en su apartado 5, que las deliberaciones de estos órganos colegiados serán secretas⁹¹⁴, habida cuenta su composición⁹¹⁵. Así las cosas, el profesor Morell nos dice que las decisiones y acuerdos adoptadas en las Comisiones Delegadas del Gobierno revestirán la forma jurídica de Orden Ministerial del titular del departamento competente o del Ministerio de la Presidencia cuando la competencia corresponda a distintos Ministros tal y como dispone el artículo 25 de la Ley del Gobierno⁹¹⁶.

El instrumento normativo que cree estas comisiones, como hemos dicho debe revestir la categoría de Real Decreto⁹¹⁷, y de acuerdo con el apartado 2 del artículo 6, deberá determinar expresamente los miembros del Gobierno que forman parte de cada comisión, y si en su caso debe incorporarse algún Secretario de Estado⁹¹⁸ como órganos superiores de la Administración General del Estado y de apoyo del Gobierno. La norma

⁹⁰⁹ SANTAMARÍA; *Derecho Administrativo*. P. 411.

⁹¹⁰ PARADA; *Organización*. P. 87.

⁹¹¹ MARTÍN MATEO; *Derecho Administrativo*. P. 141.

⁹¹² GAMERO Y FERNÁNDEZ; *Derecho Administrativo*. P. 158.

⁹¹³ GAMERO Y FERNÁNDEZ; *Derecho Administrativo*. P. 158.

⁹¹⁴ MUÑOZ MACHADO; *Tratado*. P. 743.

⁹¹⁵ Las deliberaciones del Consejo de Ministros son secretas de conformidad al artículo 5.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. Si tenemos en cuenta que la composición de las Comisiones Delegadas del Gobierno se nutre en gran parte de los miembros del Gobierno, es lógica la extensión del secreto de las deliberaciones del Consejo de Ministros a las Comisiones Delegadas de este.

⁹¹⁶ MORELL OCAÑA; *Derecho Administrativo*. P. 353.

⁹¹⁷ Debemos de recordar que el profesor Fernández-Carnicero defiende que el Real Decreto es el instrumento jurídico utilizado siempre para estructurar el Conjunto Gobierno-Administración. Ver: FERNÁNDEZ-CARNICERO; *Comentarios*. P. 116.

⁹¹⁸ PARADA; *Organización*. P. 87 y ss.

reguladora debe decir qué titulares departamentales ostentarán la presidencia⁹¹⁹ y la secretaría de la comisión, y las competencias que se les atribuye a cada una de ellas⁹²⁰.

En el actual organigrama gubernamental la creación de las Comisiones Delegadas del Gobierno vienen creadas y establecidas por el Real Decreto 1886/2011, de 30 de diciembre⁹²¹. Para dictar este instrumento, el Consejo de Ministros alude a la competencia que les otorga el artículo 6.1 de la Ley 50/1997. Así, y de conformidad a la estructura básica de la Administración que dio el Real Decreto 1823/2011, de 21 de diciembre, se aprobó por el Gobierno reunido en Consejo de Ministros con fecha de 30 de diciembre de 2011, crear seis Comisiones Delegadas del Gobierno, tal y como recoge el artículo 1 del Real Decreto 1886/2011⁹²².

Habida cuenta el artículo 1, se crea en último lugar una Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Culturales. No obstante, para ver su composición debemos acudir al artículo 7 de este instrumento normativo, que en su apartado 1 integra en la Comisión que nos atañe a la Vicepresidenta del Gobierno, quien es a la vez Ministra de la Presidencia⁹²³, a los Ministros de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de Hacienda y Administraciones Públicas, del Interior, de Educación, Cultura y Deporte, de Industria, Energía y Turismo, y de Economía y Competitividad. De la misma manera, se incluye en la comisión a los Secretarios de Estado de Asuntos Exteriores y de Cooperación, de Presupuestos y Gastos, de Seguridad, de Cultura, de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, y de Comunicación.

Por otro lado, el apartado 2 del artículo 7 dispone que el subsecretario de Presidencia será también convocado a las reuniones de esta comisión, aunque no forma

⁹¹⁹ PARADA; *Organización*. P. 88.

⁹²⁰ MARTÍN MATEO; *Derecho Administrativo*. P. 141 y ss.

⁹²¹ *Boletín Oficial del Estado*, número 315, de 31 de diciembre de 2011. Pp. 146651-146655.

⁹²² El artículo 1.1 del Real Decreto 1886/2011, de 30 de diciembre, dispone que "*Además de las que se constituyan por Ley, las Comisiones Delegadas del Gobierno serán las siguientes:*

- a) *Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis.*
- b) *Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.*
- c) *Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos de Inteligencia.*
- d) *Comisión Delegada del Gobierno para Política Científica y Tecnológica.*
- e) *Comisión Delegada del Gobierno para Política de Igualdad.*
- f) *Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Culturales.*"

⁹²³ Cuando los acuerdos de la Comisión Delegada afecte a varios ministerios, el corresponderá a ella, dictar la Orden Ministerial que recoja el acuerdo, de conformidad a sus competencias como titular del Ministerio de Presidencia. Ver: MORELL OCAÑA; *Derecho Administrativo*. P. 353.

parte de ella. Esto mismo, la Disposición Adicional quinta de esta norma, dice que el Ministro Portavoz podrá asistir a cualquiera de las Comisiones Delegadas del Gobierno, siempre que sea convocado por el Presidente de la misma, cuando la naturaleza de los asuntos a tratar requieran de su presencia.

De una parte, debemos decir que la Presidencia de esta comisión le corresponde por virtud del artículo 7.1 a la Vicepresidencia del Gobierno. En el caso de que la presidencia estuviera ausente o no pudiese acudir a la comisión, la asumirán de acuerdo con la Disposición Adicional tercera los Ministros que las integran, con carácter permanente, según el orden de precedencia establecido en el Real Decreto⁹²⁴. De otra parte, el cargo de secretario lo ejercerá el Secretario de Estado de Cultura, de acuerdo con la previsión del mismo artículo pero en su apartado 2.

Sobre las funciones adjudicadas a las comisiones, el artículo 1.2 del Real Decreto 1886/2011, remite a la literalidad del artículo 6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. Así pues, las funciones vienen recogidas en el apartado 4, el cual dispone que les corresponderá a las Comisiones Delegadas examinar las cuestiones de carácter general que tengan relación con varios de los Ministerios afectados y que formen parte de la Comisión; asimismo, deberán estudiar los asuntos que requieran la elaboración de una propuesta conjunta de varios Departamentos Ministeriales previa a su elevación al Consejo de Ministros; además, se establece que les corresponde resolver los asuntos que por el contrario, no deban ir al Consejo de Ministros⁹²⁵, pero afecten a varios Ministerios⁹²⁶. Se podrá adjudicar cualquier otra función bien por norma específica o delegación del Consejo de Ministros⁹²⁷ que deberá realizarse por Real Decreto⁹²⁸.

Destacan los profesores Gamero Casado y Fernández Ramos, que el funcionamiento de las Comisiones Delegadas ha sido desde siempre, muy irregular⁹²⁹,

⁹²⁴ El Orden de preferencia que establece el artículo 7 del Real Decreto 1886/2011, se corresponde con el que se establece el Real Decreto 1823/2011, de 21 de diciembre, que establece el orden de prelación de los Ministerios y sobre el que ya hemos hablado con anterioridad.

⁹²⁵ El profesor Morell ve en este punto un efecto desconcentrador en el más alto nivel administrativo. Según él, el Consejo de Ministros "*desconcentra una parte de su actividad a los efectos, sobre todo, de asegurar la coordinación interdepartamental.*" Ver: MORELL OCAÑA; *Derecho Administrativo*. P. 353.

⁹²⁶ MARTÍN MATEO; *Derecho Administrativo*. P. 141 y ss.

⁹²⁷ Nada dice el profesor Martín Mateo sobre este punto, aunque sí lo recoge otra parte de la doctrina jurídica. Ver: PARADA; *Organización*. P. 88. o MUÑOZ MACHADO; *Tratado*. P. 743

⁹²⁸ GAMERO Y FERNÁNDEZ; *Derecho Administrativo*. P. 158.

⁹²⁹ GAMERO Y FERNÁNDEZ; *Derecho Administrativo*. P. 158.

apuntando el profesor Parada Vázquez que los resultados no siempre se han correspondido con los objetivos que inicialmente se asignaron a las mismas⁹³⁰. Aunque al fin de organizar tanto las Comisiones Delegadas como el Consejo de Ministros, debemos atenernos a lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley 50/1997⁹³¹.

2. La Administración Pública Regional.

Como hemos comentado en el apartado introductorio a la Administración central, la competencia legislativa en materia de Patrimonio Histórico la encontramos compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas. De una parte, el Estado en el artículo 149.1.28 de la Constitución Española recibe la encomienda de legislar en materia de "*defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación*". Este apartado del Texto Fundamental se complementa con la atribución de competencias en materia de museo, bibliotecas y archivos dándole el mismo tratamiento de competencias de titularidad estatal.

Como vemos, la Carta Magna ha dispuesto que corresponde al Estado legislar en materia de expolio y de exportación⁹³². Estas dos materias es la única exclusividad que se reserva. Compete, en opinión del profesor Parada, la difusión internacional del conocimiento de los bienes integrantes del patrimonio, la recuperación de los mismos cuando hubiesen salido de España de modo ilícito, el intercambio de información cultural, técnica y científica con los demás Estados y con las Organizaciones Internacionales⁹³³. La propia Constitución además añade que el Estado podrá aprobar la regulación de las instituciones de su propiedad como archivos, bibliotecas o museos. Entre los bienes de su propiedad, también se encuentran los Palacios y edificios vinculados a las funciones del Rey, y que forman parte del Patrimonio Nacional. Como

⁹³⁰ PARADA; *Organización*. P. 88.

⁹³¹ Ver: FERNÁNDEZ-CARNICERO; *Comentarios*. P. 223 y ss.

⁹³² Leonardo SÁNCHEZ MESA; "L'assetto delle competenze in materia di beni culturali nell'ordinamento spagnolo: la centralità della regione". En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 1. (Società Editrice Il Mulino. 1999. Bologna. Disponible en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2003/3/sanchez.htm>.) [=SÁNCHEZ; *L'assetto*.] Última consulta: 11-02-2015.

⁹³³ PARADA VÁZQUEZ; *Bienes Públicos*. P. 239.

adecuadamente apunta el profesor Parada, es también competencia exclusiva del Estado la legislación sobre los elementos, bienes y servicios públicos que formen parte del Patrimonio Nacional⁹³⁴.

Por contraposición, corresponderá a las Comunidades Autónomas la regulación del resto de materias relativas al Patrimonio Cultural que se halle en su territorio, quedando a salvo, el expolio, la exportación y las instituciones culturales cuya titularidad corresponda al Estado. Pero de un modo más claro lo dice el artículo 148.1 de la Constitución que les atribuye la regulación de las materias relativas al Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma en su apartado 16, la regulación de los museos y bibliotecas en su apartado 15 y el fomento de la cultural en su apartado 17.

El profesor Sánchez Mesa señala que a diferencia de la atribución al Estado, en el caso de las Comunidades Autónomas el Constituyente ha dividido los títulos competenciales en dos apartados, el 15 y el 16⁹³⁵; a lo cual añadimos el 17 en referencia general a la cultura.

Así pues, en materia de museos, biblioteca y conservatorios, la cuestión queda clarificada por la Constitución al disponer que el Estado regulará sobre los que son de su propiedad, mientras que las Comunidades Autónomas harán lo propio sobre los que son de su titularidad o de los Municipios o instituciones locales radicadas en sus límites de geográficos.

A pesar de esto, no es tan clarificadora la dicción del Constituyente con respecto al resto de la materia relativa al Patrimonio Cultural. Así, se ha optado por decir que la Constitución reserva de modo expéctico al Estado la regulación sobre la exportación y la expoliación, quedando el resto en manos de las Comunidades Autónomas⁹³⁶. Precisamente, el profesor Parada Vázquez nos dice que las Autonomías han legislado en este materia de modo muy amplio, incluso, saliéndose de los límites mínimos marcados por la Ley básica del Patrimonio Histórico Español⁹³⁷. Pero con motivo de este

⁹³⁴ PARADA VÁZQUEZ ; *Bienes Públicos*. P. 239.

⁹³⁵ SÁNCHEZ; *L'assetto*.

⁹³⁶ PARADA VÁZQUEZ ; *Bienes Públicos*. P. 239.

⁹³⁷ PARADA VÁZQUEZ ; *Bienes Públicos*. P. 239.

desarrollo normativo, las Comunidades han aprovechado para legislar según han querido o le ha convenido; incluyendo algunas en la normativa de su producción las particularidades culturales de su respectiva región por medio de la creación de la figura del Patrimonio Inmaterial, ignota en la legislación del Estado y que es una creación debida a la doctrina y a la legislación italiana⁹³⁸.

La problemática del reparto competencial fue tratada por los tribunales españoles hasta llegar al Tribunal Constitucional español que dictó la sentencia de 31 de enero de 1991, número 17. Esta sentencia, de gran importancia por otra parte, ha preconizado la función social del Patrimonio Histórico en España. Aunque ha sido criticada ampliamente por la doctrina, al entender que conduce a resultados incongruentes pues el Tribunal Constitucional aporta grave "*factores de inseguridad e incoherencia en la regulación del Patrimonio Histórico Español*".⁹³⁹ Esta Sentencia no declaró inconstitucional ningún precepto, sino que confirmó la totalidad de la Ley al decir que no lesionaba las competencias de las Comunidades Autónomas al crear una legislación básica que podrá perfectamente desarrollarse por ellas, suponiendo un traje mínimo al que añadir cosas⁹⁴⁰.

De gran importancia en la actuación de las diversas Administraciones en esta materia es la previa concertación y la colaboración, al existir materias convergentes, como las ha venido en llamar el profesor García Fernández⁹⁴¹. Por tanto debe existir una colaboración cierta y efectiva entre todas las Administraciones estatales en todos los niveles territoriales.

En este sentido, la Ley 16/1985 dispone en su artículo 2.2 que la Administración del Estado dispondrá las medidas tendentes a fomentar y favorecer la colaboración entre esta y el resto de las Administraciones Públicas⁹⁴², y del mismo modo, el resto de Administraciones entre sí. Este deber de colaboración y coordinación entre las diversos

⁹³⁸ TAJADURA ; *Principios Rectores*. P. 343.

⁹³⁹ Juan Manuel ALEGRE ÁVILA; "Los Bienes Históricos y el Tribunal Constitucional (STC de 31 de enero de 1991 sobre la Ley del patrimonio Histórico de 1985." En: *Revista Española de Derecho Constitucional*. 32. 1991. Pp. 187-224.

⁹⁴⁰ TAJADURA ; *Principios Rectores*. P. 343.

⁹⁴¹ Javier GARCÍA FERNÁNDEZ; *Estudios sobre el Derecho del Patrimonio Histórico*. (Fundación Registral. 2008. Madrid.) [= GARCÍA FERNÁNDEZ; *Estudios*.] P. 132 y ss.

⁹⁴² PARADA VÁZQUEZ ; *Bienes Públicos*. P. 239.

organismos públicos ha venido confirmado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en sentencias como la Sentencia de 5 de abril de 1984, la Sentencia de 4 de julio 1985, número 80, o la Sentencia de 10 de julio de 1986, número 96. Ha sido reiterado por la Sentencia de 31 de enero de 1991, número 17.

Pero no sólo en el Constitucional se ha puesto de relieve la necesidad de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Más recientemente ha quedado patente la ausencia de colaboración entre el Estado, y una de las regiones, concretamente con la Comunidad Valenciana, en la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de junio de 2014. En esta misma sentencia aprovechó el Alto Tribunal para decir que el expolio es una competencia exclusiva e inderogable del Estado, competencia que le viene otorgada por la Constitución en su artículo 149.1.28^a. En este sentido, la competencia de tutela del Patrimonio que otorga el artículo 148.1.16^a y, que tiene atribuida la Comunidad Autónoma de Valencia, fue aceptada a través del artículo 49.1.5^a del Estatuto de Autonomía.. Pero esta no puede en ningún caso conculcar la competencia que de modo exclusivo tiene otorgada el Estado para fiscalizar si existe o no expolio⁹⁴³.

Sentencias como estas son las que plasman la realidad existente entre los Poderes Públicos, y es que, la colaboración entre Administraciones es casi una utopía, ya que en la realidad no se lleva a efecto de ninguno de los modos. Es imposible que las Comunidades Autónomas se avengan a colaborar con el Estado y mucho menos entre ellas.

2.1. El diseño de la Administración Pública Regional.

Tras la aprobación de las Constitución Española, los territorios se fueron organizando en Comunidades Autónomas, siguiendo para ello los criterios dispuestos

⁹⁴³ Algunos autores como el constitucionalista Javier García Fernández, nos dice que las competencias en esta materia no pueden ser exclusivas de una u otra administración, sino que son convergentes, y máxime habida cuenta que siempre y en todo caso, encontraríamos la supremacía del Estado que queda salvaguardada por la propia ley 16/1.985, de 25 de junio. Ver: GARCÍA FERNÁNDEZ; *Estudios*. P. 132 y ss.

por la propia Carta Magna. Cada ente autonómico aprobó su Estatuto de Autonomía y siguiendo lo dispuesto en el artículo 81 del Texto Fundamental español fueron posteriormente aprobados por las Cortes Generales con forma de Ley Orgánica.

Cada uno de los Estatutos recoge además de las características territoriales de la región, los órganos de autogobierno que tendrá y las competencias que desarrollarán. Entre estas competencias todas las autonomías han incorporado la relativa a la protección del Patrimonio Histórico propio de la Comunidad Autónoma.

Dada la competencia de las regiones para legislar en materia de patrimonio cultural, estas también tienen competencia para ejecutar las competencias que les atribuya la normativa de desarrollo. En consecuencia, el órgano de gobierno de cada Comunidad Autónoma dispone una rama de la Administración con el encargo de ejecutar las atribuciones que les confía la regulación.

Sin embargo, cada autonomía ha optado por una nomenclatura distinta y diversa. En la normativa reguladora se observa esta diferente elección entre las diversas Comunidades Autónomas. Esta elección ha cambiado según el interés de la Comunidad de marcar más o menos diferencias con respecto al Estado.

Así pues, tenemos disparidad de denominaciones encontrando casos como el relativo a la Comunidad de Madrid⁹⁴⁴, la Extremeña⁹⁴⁵, la de Canarias⁹⁴⁶, la de Andalucía⁹⁴⁷ o la de Baleares⁹⁴⁸ donde todavía se utiliza la nomenclatura tradicional de Patrimonio Histórico, o los casos de otras autonomías que han decidido marcar más la diferencia incorporando a la Ley de desarrollo la caracterización de Patrimonio Cultural como se da en los supuestos de Cataluña⁹⁴⁹, Aragón⁹⁵⁰, Valencia⁹⁵¹, Galicia⁹⁵², Asturias⁹⁵³, Castilla y León⁹⁵⁴ o del País Vasco⁹⁵⁵. Caso especial ha sido el de Castilla-

⁹⁴⁴ Ley 10/1998, de 9 de julio, del Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid.

⁹⁴⁵ Ley 2/1999, de 29 de marzo, del Patrimonio Histórico y Cultural.

⁹⁴⁶ Ley 4/1999, de 15 de marzo, del Patrimonio Histórico de Canarias.

⁹⁴⁷ Ley 1/1991, de 3 de julio, del Patrimonio Histórico de Andalucía.

⁹⁴⁸ Ley 12/1998, de 21 del Patrimonio Histórico.

⁹⁴⁹ Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del Patrimonio Cultural Catalán.

⁹⁵⁰ Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural de Aragón.

⁹⁵¹ Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciano.

⁹⁵² Ley 8/1995, de 30 de octubre, del Patrimonio Cultural de Galicia.

⁹⁵³ Ley 1/2001, de 6 de marzo, del Patrimonio Cultural.

⁹⁵⁴ Ley 12/2002, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural.

La Mancha⁹⁵⁶ donde se habla de Patrimonio Artístico, que es una solución que no ha utilizado ninguna otra Comunidad.

La diferencia entre las denominaciones no sólo se observa en las Leyes, sino también en la denominación de los órganos de las Administraciones. A veces es coincidente con el título de la Ley; pero no siempre es así. De tal guisa, tenemos ejemplos muy dispares. Hay Comunidades Autónomas que han optado por incluir en su denominación el nombre tradicional del patrimonio, basado en la característica de histórico, como ha sido el caso de Madrid. Otras sin embargo, han decidido la cualidad de cultural⁹⁵⁷ como ha sido el caso de Cataluña, Aragón o Valencia. En otros supuestos como el extremeño se ha decidido intitular la Dirección General como encargada del Patrimonio cultural, pese a que la denominación de la Ley resalte la característica histórica, más que la cultural.

Junto a estas dos tenemos una tercera variable, más impropia de nuestro Ordenamiento que es la de Bienes Culturales pero que sí se viene utilizando con normalidad en Italia desde hace muchos años⁹⁵⁸. Por esta posibilidad han optado Castilla y León, Andalucía o Murcia. Es curioso que Andalucía haya cambiado de modo tan radical el criterio a la hora de denominar su Dirección General habida cuenta el título de la Ley.

Como era de esperar, las Comunidades Autónomas en el desarrollo de las estructuras de Gobierno y Administrativas han optado por copiar, en ocasiones miméticamente, las del Estado. Esto también ha sucedido en el caso del Patrimonio Histórico, que han optado por una organización muy similar a la estatal. En consecuencia, todas las estructuras administrativas regionales tienen una Consejería de Cultura, que a veces comparten Administración con otras materias como la Ciencia, con Educación, con Deporte e incluso con Juventud, o con varias de ellas. En el caso de las Islas Baleares encontramos que las materias relativas a la Cultura las ejerce la

⁹⁵⁵ Ley 7/1990, de 3 de julio, del Patrimonio Cultural Vasco.

⁹⁵⁶ Ley 4/1990, de 30 de mayo, del Patrimonio Artístico.

⁹⁵⁷ TAJADURA; *Principios Rectores*. P. 353. Se opta por una terminología más novedosa y conectada con la tradición italiana.

⁹⁵⁸ Juan Manuel ALEGRE ÁVILA; "El ordenamiento protector de los Bienes de Interés Cultural: consideraciones sobre su ámbito y límites. la Perversión de las técnicas jurídicas de protección." En el colectivo: *Estudios sobre la Constitución Española, Homenaje a Eduardo García de Enterría*. 2. Editorial Civitas. 1991. Madrid. P. 1592.

Consejería de Educación y Cultura, y en el caso valenciano la Consejería de Educación Cultura y Deporte. En el caso andaluz, se ha optado por crear una consejería con las materias relativas a la cultura de modo único. Pero en todas las Comunidades Autónomas la cultura tiene reflejo, ya sea gozando de una situación de independencia con respecto a otras materias, ya sea compartiendo el Departamento con otras competencias.

A la cabeza de este, se hallará el titular del mismo, órgano cuya denominación variará dependiendo de las Comunidades Autónomas. Así en Cataluña, la Comunidad Valenciana o las Islas Baleares, se llamará Conseller, en Galicia Conselleiro y en el resto de España Consejero. Este órgano será la cúspide jerárquica del Departamento Administrativo autonómico, y al igual que los Ministros tiene una doble dimensión funcional, siendo por tanto un órgano político dada su pertenencia al Ejecutivo autonómico, y administrativo al serle encomendada la dirección de un departamento al que impartirá las directrices que estime conveniente de acuerdo con las líneas políticas establecidas por el Presidente de la Comunidad o el Consejo de Gobierno.

Encadenadamente, y en un puesto inferior en la pirámide institucional, siempre encontraremos un Secretario autonómico que es el órgano paralelo al Secretario de Estado y cuya actividad igualmente tiene una doble faceta, ya que por un lado tiene una misión política, que consiste en asistir al consejero y por otro, una administrativa que es dirigir la consejería o departamento administrativo, siguiendo para ello las directrices del Consejero.

Descendiendo la escala, en todas ellas encontraremos la existencia de un centro directivo al que se le han atribuido las competencias relativas a la protección del Patrimonio Cultural. Las Direcciones Generales que encontramos son muy variadas pues tenemos algunas que de modo autónomo tienen encomendada la tarea de la protección del Patrimonio, mientras que en otras Regiones nos encontramos que esta es una materia más de las que tienen atribuida. Así las cosas, este segundo caso lo encontramos en las Comunidades Autónomas de Cantabria, de Islas Baleares, la Comunidad Foral de Navarra o la Rioja⁹⁵⁹. Sin embargo, encontramos que en el resto

⁹⁵⁹ La Comunidad Autónoma de la Rioja, además fue la última que procedió al desarrollo Legislativo de nuestra materia.

de los supuestos el organigrama de las correspondientes consejerías, sí se da cabida a un órgano autónomo que tendrá el encargo de la tutela del Patrimonio Cultural. No obstante, el nombre del centro directivo variará de unos casos a otros. Podremos encontrar Direcciones Generales que llevan por nombre la titulación de la Ley de desarrollo dictada por su respectivo Parlamento Autonómico, como es el caso de la Dirección General de Patrimonio Cultural Valenciano en la Comunidad Valenciana y parcialmente el caso catalán, y decimos parcialmente, porque en este último supuesto se ha dado al órgano directivo un nombre más novedoso al llamarlo Dirección General de Archivos, Bibliotecas y del Patrimonio Cultural.

Otros casos como el de la Comunidad Autónoma de Madrid ha incluido en su organigrama la Dirección General de Patrimonio Histórico. Sorprendente es el caso de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, que adopta el mismo nombre que tenía el órgano nacional antes de la refundición, llamándola Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales. Una mezcla entre el nombre nacional y la Legislación de desarrollo adoptada por el Parlamento Autonómico lo tenemos en el caso de la Comunidad Autónoma de Castilla y León en la cual se ha decidido disponerle el nombre de Dirección General de Patrimonio y Bienes Culturales.

Debemos hacer constar que el nombre de la Dirección General no siempre se corresponde con el relativo a la titulación de la norma de desarrollo, optando por el presidente de la Comunidad Autónoma darle una denominación distinta, según la diferenciación política que quiera marcar con la Administración General del Estado⁹⁶⁰.

Al igual que en el caso de la Dirección General dependiente del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, cada uno de los centros directivos tiene a su cargo áreas, negociados o servicios, sobre los cuales se les ha encargado la dirección. Estas áreas pueden estar encabezadas o no, por un Subdirector general. Pero lo que sí es seguro, es que varía su contenido según las disposiciones organizativas del Consejero titular del órgano.

⁹⁶⁰ QUEROL; *Gestión*. P.312.

En este sentido encontraremos supuestos en los que haya servicios de arquitectura, de bienes muebles o de bienes etnológicos. La división de las áreas puede deberse a las tipologías de bienes, a las áreas funcionales, o simplemente a la división de títulos que se ve en la Ley autonómica reguladora del patrimonio. La división puede ser aún mayor otorgando una mayor especificidad material a las secciones o negociados.

A ello se añade que cada Comunidad Autónoma tiene sus propios órganos e instituciones consultivas, que varían de una a otra según la regulación legislativa que han tenido. Generalmente suelen cumplir una función similar a las instituciones que relaciona el Estado en el artículo 3.2 de la Ley 16/1985.

Es curioso que algunas de las Comunidades Autónomas hayan ejercido el principio de desconcentración administrativa, procediendo a la descentralización de las competencias en materia de tutela del Patrimonio Cultural. En este caso se encuentran las Comunidades insulares, que tienen administraciones locales de desconcentración en las islas⁹⁶¹, como es la situación de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, o la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias.

En el caso de las Islas Baleares han transferido sus competencias con relación a la Tutela del Patrimonio Cultural⁹⁶², a los Consejos insulares⁹⁶³ que gobiernan cada una de las islas. En el caso de las Islas Canarias, se opera del mismo modo la desconcentración en las instituciones locales que gobiernan las islas, delegando en los siete cabildos. En este sentido la Comunidad Canaria ha transferido sus competencias a los siete cabildos insulares⁹⁶⁴.

De otra parte, el modo de estructurar y de organizar las Direcciones Generales cambian de una autonomía a otra, dependiendo del organigrama que quiera otorgarle el Consejo de Gobierno de la Comunidad autónoma.

⁹⁶¹ La Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, prevé la creación de diversos entes locales, entre ellos instituciones que gobiernen las islas en los archipiélagos canario y balear en el artículo 3.1.C).

⁹⁶² QUEROL; *Gestión*. P.312.

⁹⁶³ El nombre oficial es el de Consel insular. En la actualidad existen tres Consels, que gobiernan las principales islas, teniendo sede en Mallorca, Menorca e Ibiza y Formentera el último de ellos.

⁹⁶⁴ Los Cabildos Insulares en los que se divide la Comunidad Autónoma de Canarias son los relativos a las siete principales islas, a saber: Gran Canaria, Fuerteventura, Lanzarote, Tenerife, La Palma, el Hierro y la Gomera.

3. La Administración Pública Local y sus competencias en defensa del patrimonio cultural.

La Administración Pública Local⁹⁶⁵ viene recogida en el artículo 137 de la Constitución⁹⁶⁶, incluyendo el nivel tradicional durante toda la historia española⁹⁶⁷, esto es el Municipio y la creación decimonónica de las provincias⁹⁶⁸. Dicho artículo del texto Fundamental recoge que el Estado se organizará territorialmente en estas dos entidades y las Comunidades Autónomas.

Es lógico que el Constituyente incluyese la Administración más tradicional en el organigrama español, como son los municipios, existente incluso antes que el propio Estado como nación unida. En este sentido, la Carta Magna española le dedica nuevamente el artículo 140 en el que dispone que se le garantiza autonomía⁹⁶⁹ y que gozarán de personalidad jurídica plena⁹⁷⁰. Estas Administraciones estarán gobernadas por los Ayuntamientos que se componen del Alcalde y de los Concejales⁹⁷¹, siendo el primero elegido por los segundos, y estos últimos por los habitantes de la localidad.

Por tanto, serán estos los órganos principales de la Administración municipal junto con el pleno compuesto por ambos y que se recoge en el artículo 22 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local.

Por cuanto atañe al Patrimonio Cultural, no debe escapársenos que la gran mayoría de las competencias relativas a él, están repartidas entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas. Pero a veces quedan resquicios que

⁹⁶⁵ GAMERO Y FERNÁNDEZ; *Derecho Administrativo*. P. 201 y ss.

⁹⁶⁶ LÓPEZ GUERRA; *Derecho Constitucional*. P. 187.

⁹⁶⁷ GAMERO Y FERNÁNDEZ; *Derecho Administrativo*. P. 201 y ss. Recuerdan los profesores Gamero Casado, y Fernández Ramos que la ordenación de los Municipios (ciudades y villas) ya venía recogida en el Ordenamiento de Alcalá de 1348.

⁹⁶⁸ MORELL OCAÑA; *Derecho Administrativo*. P. 169 y ss. También es recomendable el estudio que hace el profesor Santamaría Pastor sobre el artículo 3 de la Ley de Bases del Régimen Local donde se disponen los tipos de Entidades Locales existentes en: SANTAMARÍA; *Derecho Administrativo*. P.527 y ss.

⁹⁶⁹ LÓPEZ GUERRA; *Derecho Constitucional*. P. 302 y 303

⁹⁷⁰ LÓPEZ GUERRA; *Derecho Constitucional*. P. 298.

⁹⁷¹ LÓPEZ GUERRA; *Derecho Constitucional*. P. 300.

nadie ejerce o funciones que nadie quiere o puede desempeñar, pues hacerlo supondrían un coste desmedido.

Debemos de recordar que la Real Cédula del rey Carlos IV, imponía la colaboración para la conservación del patrimonio histórico a todas las Administraciones Públicas, incluida la Judicial, y a la Iglesia en toda su dimensión. La razón, como ya explicamos, no era otra que la imposibilidad de llegar el Estado a todos los puntos de la geografía nacional.

En este sentido, se continúa con la imposibilidad tanto de la Administración estatal como la Autonómica, de llegar a todos los puntos de sus respectivos territorios. Es imposible sin la colaboración de otros entes, instituciones o incluso de personas físicas y ciudadanos voluntariosos, que las Administraciones Públicas ejerzan su labor de control, de inspección o de policía⁹⁷².

Por un lado, la propia Administración reconoce esta incapacidad, y es por ello por lo que crea en el artículo 8 de la Ley 16/1985 el deber ciudadano de denunciar las situaciones de peligro de destrucción o deterioro de un bien integrante del patrimonio histórico. De hecho, posibilita en el apartado 2, ejercitar la acción pública para exigir a las administraciones competentes que permanecen inertes, que actúen contra las situaciones denunciadas⁹⁷³.

Por otro, para llevar a cabo todas estas tareas de control cada Administración pública competente precisaría de una persona en cada Municipio, que se dedicara diariamente a realizarlo, lo que supondría solo en el caso de la Administración del Estado incorporar más de 8.100 funcionarios para desempeñar esta función, más a parte, todo el entramado administrativo central existente y que ya hemos analizado anteriormente.

⁹⁷² Un planteamiento general sobre las técnicas de policía de la Administración lo tenemos en: José Luis VILLAR EZCURRA; *Derecho Administrativo Especial. Administración Pública y Actividad de los particulares*. Civitas.1999. Madrid. P. 43 y ss. y P. 77 y ss. También: PARADA; *Régimen de la Actividad*. 292 y ss.

⁹⁷³ Sobre esta materia hay numerosos casos, como el del Cabañal de Valencia.

Es en este punto, donde viene a colación la actuación de las entidades locales como entes colaboradoras de las Administraciones competentes en materia de patrimonio cultural. A este respecto debemos acudir a la Ley 7/1985, de 2 de abril, antes de las reformas operadas por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. En su artículo 25 sobre las competencias del Municipio, se dice que *"podrá promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal"*.

En este sentido, las corporaciones municipales tendrán atribuidas funciones dentro de las competencias que se relacionan en el apartado 2 del artículo 25, entre las que encontramos en el apartado E), el patrimonio histórico-artístico y en el apartado M), las actividades o instalaciones culturales y deportivas, ocupación del tiempo libre y turismo. No debemos olvidar que correspondía también al municipio la ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística contemplada en el apartado D) del mismo artículo, sobre la que hablaremos más adelante.

En este sentido, debemos hacer notar que los Municipios también han tenido atribuidas competencias de promoción de actividades relativas a la cultura y al patrimonio cultural, siguiendo los mandatos de los artículos 44 y 46 de la Constitución Española. Pero obviamente, en relación al Patrimonio Histórico-Artístico no llega a la amplitud competencial que tienen otras Administraciones que ya hemos ido analizando.

En este sentido las competencias que tenían atribuidas los municipios antes de la reforma de 2013, era simplemente de control urbanístico.

3.1. Medidas de sostenibilidad de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre.

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, se compone de dos artículos, uno muy amplio por el que se modifica gran parte de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local, y un

artículo 2 mucho más breve que modifica la Ley reguladora de las Haciendas Locales de modo más puntual.

Entre las materias que se modifica en esta Ley, se encuentra la relativa a las competencias de los municipios y a las provincias. En consecuencia, se produce una reordenación de las materias competencias de los municipios, contenidas en el artículo 25, donde ahora se suprime la autonomía material que tenía el Patrimonio Histórico-Artístico en su apartado 2.D) y pasa a engrosar el apartado 2.A) que tienen una nueva disposición.

Del mismo modo, se obra un cambio sensible en el apartado 2.M) donde antes se regulaban las actividades e instalaciones culturales y deportivas, de tiempo libre y el turismo. Ahora las materias relativas al deporte y tiempo libre han pasado al apartado L)⁹⁷⁴ y las relativas al turismo al apartado H)⁹⁷⁵.

Como ya hemos dicho, el apartado 2.A) del artículo 25, tras la reforma operada por la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, ha sufrido una modificación muy amplia, dado que la redacción es totalmente nueva⁹⁷⁶, incluyendo como competencia del Municipio el

"Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación."

El cambio competencial es amplio, pues anteriormente simplemente se decía el "*Patrimonio Histórico-Artístico*", y ahora dice "*Protección y gestión del Patrimonio histórico*". Aunque a simple vista pudiera parecer lo mismo, en nuestra opinión no lo es,

⁹⁷⁴ Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre.

⁹⁷⁵ Información y promoción de la actividad turística de interés y ámbito local.

⁹⁷⁶ En la anterior redacción, el artículo 25.2.A) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reservaba a los municipios la competencia de seguridad en lugares públicos.

pues la mera dicción de patrimonio histórico-artístico parece estar pensando en las competencias residuales del resto de las Administraciones.

Sin embargo, la nueva dicción de las competencias ha acotado el radio de acción de las Corporaciones Municipales, que ahora sólo podrán realizar actividades en relación al patrimonio histórico dirigidas a gestionarlo y protegerlo. Si a ello unimos una interpretación sistemática del artículo, contextualizando esta parte con el resto del apartado, y el movimiento que hace el Legislador al integrar el Patrimonio al resto de competencias urbanísticas, entendemos que es el propio Poder Legislativo el que busca limitar las competencias de los municipios con respecto al Patrimonio Cultural.

Sin embargo, dentro de estas dos funciones de protección y gestión del patrimonio histórico que se adjudica a los municipios, todavía tiene cabida el encargo que realiza el artículo 7 de la Ley 16/1985 del Patrimonio Histórico Español, que dispone que los Ayuntamientos deberán colaborar y cooperar con las Administraciones competentes en la materia para que se cumpla la Ley y se aplique la normativa prevista para la conservación del Patrimonio Cultural español que se encuentre en el término municipal de la correspondiente Corporación Municipal.

También corresponde al Ayuntamiento en el caso de que un bien componente del Patrimonio se encuentre en peligro, adoptar las correspondientes medidas para paralizar su deterioro, pérdida, sustracción o destrucción. En cualquier caso, deberá notificar a la Administración que tenga atribuida la competencia de tutela del bien⁹⁷⁷, cualquier daño efectivo o en ciernes, así como cualquier desnaturalización del bien o perturbación de su función social⁹⁷⁸ que sufra, así como las dificultades y necesidades que tenga la Corporación para el cuidado de estos bienes⁹⁷⁹.

⁹⁷⁷ Generalmente las Administraciones competentes serán las Autonómicas, salvo casos muy determinados como los bienes componentes del Patrimonio Nacional, o de centros de Titularidad o gestión estatal.

⁹⁷⁸ Sobre la función social del Patrimonio Cultural resulta de interés la consulta de: Miguel Ángel TROITIÑO VINUESA; "El patrimonio arquitectónico y urbanístico como un recurso turístico. La función social del Patrimonio Histórico: el Turismo Cultural." En colectivo: *La función social del Patrimonio Histórico, el turismo cultural*. Editorial de la Universidad de Castilla-La Mancha. 2002. Toledo. P. 9-30.

⁹⁷⁹ El artículo 7 de la Ley 16/1985, dice "*Los Ayuntamientos cooperarán con los Organismos competentes para la ejecución de esta Ley en la conservación y custodia del Patrimonio Histórico Español comprendido en su término municipal, adoptando las medidas oportunas para evitar su deterioro, pérdida o destrucción. Notificarán a la Administración competente cualquier amenaza, daño o perturbación de su función social que tales bienes sufran, así como las dificultades y necesidades que*

Finalmente, y en relación a las competencias que tienen atribuidos los municipios, la Ley 7/1985, de bases del Régimen Local, dispone que los municipios podrán crear instalaciones culturales y equipamientos culturales, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 25.2.M), como ya se dijo. Entre estas instalaciones podemos encontrar la creación de museos, o incluso de bibliotecas, que en este último caso, será obligación de los Municipios de más de cinco mil habitantes, crear una biblioteca pública, de acuerdo con el artículo 26.1.B) del mismo texto legislativo.

Del mismo modo, se podrá delegar en un concreto municipios la gestión de determinadas instalaciones culturales sean estas de titularidad estatal o autonómica, siempre y cuando se den las circunstancias previstas en el artículo 27 de la Ley. para que la delegación sea válida deberá ser realizada por Ley de las Cortes o del Parlamento autonómico, dependiendo de si las instalaciones son de titularidad estatal o autonómica, así como la aceptación de la delegación por el municipio afecta y que la misma de la correspondiente financiación por medio de una dotación presupuestaria al efecto. En caso de no hacerse consignación presupuestaria, la delegación será nula pese a haber sido aprobada por Ley, de conformidad al apartado 6 del artículo 27 ya mencionado.

3.2. El control Urbanístico. Una ayuda a la tutela.

Como venimos diciendo, la Protección y Gestión del Patrimonio Histórico ha sido incluido dentro de las competencias relativas al desarrollo urbanístico del municipio, en el artículo 25.2.A) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local.

Como venimos aseverando desde la primera parte de este estudio, el Derecho de Protección del Patrimonio Histórico, nació de la mano de un incipiente Derecho Urbanístico histórico, que si bien no buscaba la conservación de los edificios históricos en cuanto a restos de la civilización y bienes artísticos dignos de protección; sí lo hacía en cuanto a grandes construcciones que embellecían la ciudad y la hacían más

tengan para el cuidado de estos bienes. Ejercerán asimismo las demás funciones que tengan expresamente atribuidas en virtud de esta Ley."

vivable⁹⁸⁰. En este sentido, decimos que el Derecho regulador de la Tutela del Patrimonio Cultural surgió como parte del Derecho Urbanístico histórico.

Durante siglos, el control urbanístico ha sido una gran ayuda para la conservación de históricas edificaciones que debían destruirse. Sin embargo, se llegó a un punto en el que el desarrollo urbanístico se convirtió en el gran enemigo de la conservación de edificaciones históricas. Ello no quiere decir que el Derecho que regula el desarrollo de los núcleos urbanos, se inconciliable con aquel que regula la tutela del Patrimonio Cultural. Esto mismo se plasma en el derecho español, pues como veremos, la Legislación utiliza los instrumentos urbanísticos para proteger los edificios y bienes históricos⁹⁸¹.

Debemos de recordar que la competencia sobre las materias urbanísticas, como la redacción y aprobación de los instrumentos de planeamiento, sea este general, parcial o especial, su gestión y su ejecución son competencia de los Municipios de acuerdo con la nueva redacción del artículo 25.2.A) de la Ley de Bases del Régimen Local. Del mismo modo, la disciplina urbanística y las labores de policía también depende de él, al igual que la promoción y gestión de la vivienda de protección pública, así como el control sobre la correcta conservación y la rehabilitación de las edificaciones existentes en el municipio.

Sin embargo, antes la ejecución administrativa, debe procederse al desarrollo legislativo. Precisamente, nada dice al respecto la Constitución en los artículos 148 y 149 de la Constitución, donde se produce la atribución competencial a las Comunidades Autónomas y al Estado respectivamente. Finalmente, la falta de previsión en la Carta Magna ha sido aprovechada por las primeras para adjudicarse a través de la vía dispuesta en el apartado 3 del artículo 149⁹⁸², adjudicación se verá plasmada en los Estatutos de Autonomía. Así pues, las Comunidades Autónomas se han arrogado la competencia legislativa sobre la materia relativa al Urbanismo y a la ordenación del

⁹⁸⁰ El cuidado de la estética urbana que tuvo mucha importancia en el Imperio Romano, sigue siendo una de las exigencias en el planeamiento urbano de muchos municipios. Sobre este aspecto ver: Santiago GONZÁLEZ-VARAS IBAÑEZ; *Urbanismo y Ordenación del Territorio*. (Editorial Aranzadi. 2005. Cizur Menor.) [= GONZÁLEZ-VARAS; *Urbanismo*.] P. 542.

⁹⁸¹ PARADA VÁZQUEZ; *Bienes Públicos*. P. 247.

⁹⁸² GONZÁLEZ-VARAS; *Urbanismo*. P. 35.

territorio, así como la regulación de los instrumentos con los que desarrollarla⁹⁸³. Incluso, las Comunidades se han dado así mismas las potestades de aprobar los Planes Territoriales de Ordenación que vincularía el desarrollo urbanístico de los municipios⁹⁸⁴.

Todo esto, y sobre todo la última previsión podría ir contra el principio de autonomía de los entes locales. Sin embargo, el Tribunal Supremo español ha admitido esta posibilidad siempre y cuando la Administración Autonómica permita al municipio o municipios afectados, participar en el procedimiento de redacción, elaboración y aprobación del Plan o Planes Territoriales. Y en concreto esto lo encontramos en las Sentencias del Tribunal Supremo de 16 de junio de 2002 y la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de febrero de 2003.

Por tanto, coincidimos plenamente con el profesor González-Varas cuando dice que las competencias en materia de urbanismo tanto de las autonomías como de los municipios, no son competencias absolutas⁹⁸⁵. Es decir, estamos ante competencias limitadas y que distan mucho de ser plenas, ya que de lo contrario, las Autonomías agradecerían el principio de autonomía de los entes locales que prevé la Constitución Española⁹⁸⁶.

Como hemos dicho, la aprobación instrumentos de planeamiento por la Corporación es tal vez, una de las grandes armas que existen, para poder llevar a cabo la protección del Patrimonio Histórico de tipo inmueble, que concentra en su término municipal, aunque también puede ser uno de los grandes problemas⁹⁸⁷. De hecho, el artículo 20 de la Ley 16/1985 del Patrimonio Histórico Español⁹⁸⁸, prevé que en los casos en los que un Sitio Histórico, un Conjunto Histórico o una Zona Arqueológica⁹⁸⁹ sea declarada como Bien de Interés Cultural, se impondrá al Ayuntamiento la

⁹⁸³ GONZÁLEZ-VARAS; *Urbanismo*. P. 35.

⁹⁸⁴ GONZÁLEZ-VARAS; *Urbanismo*. P. 29 y 30.

⁹⁸⁵ GONZÁLEZ-VARAS; *Urbanismo*. P. 30.

⁹⁸⁶ TORRES DEL MORAL; *Principios*. P. 344.

⁹⁸⁷ De hecho algunas de las actuaciones urbanísticas pueden acabar incurriendo en conductas tipificadas como delitos contra el Patrimonio Histórico. Ver: Olga LÓPEZ LAGO ; "Los Delitos Urbanísticos". En el colectivo: VV. AA.; *Manual de Urbanismo*. INAP. 2001. Madrid. P. 788.

⁹⁸⁸ QUEROL; *Gestión*. P. 317.

⁹⁸⁹ TAJADURA ; *Principios Rectores*. P. 359.

obligación de redactar y aprobar un Plan Especial⁹⁹⁰ de protección de la zona afectada por la declaración⁹⁹¹. Para su aprobación, deberá contarse con el informe favorable de la Administración competente en materia de bienes culturales. En el caso en el que no se dicte expresamente, se entenderá emitido de modo tácito, si en el plazo de tres meses desde que se haya presentado el plan, no se informe.

Muy importante es la dicción final del apartado primero del artículo 20 de la Ley del Patrimonio Histórico Español, y es que la obligatoriedad del municipio de aprobar este Plan Especial⁹⁹² no podrá excusarse sea con la existencia previamente de otro planeamiento contradictorio con la protección de la zona del Bien de Interés Cultural, ni en la inexistencia previa del Planeamiento general⁹⁹³.

Mientras el plan no sea aprobado, el otorgamiento de licencias⁹⁹⁴ o la ejecución de las otorgadas antes de incoarse el expediente declarativo como bien de Interés Cultural de un Conjunto Histórico, Sitio Histórico o Zona Arqueológica, requerirá necesariamente de resolución favorable de la Administración competente para la protección de los bienes afectados y, en todo caso, no se permitirán alineaciones nuevas, alteraciones en la edificabilidad, parcelaciones ni agregaciones de fincas.

⁹⁹⁰ El nombre del instrumento urbanístico puede variar según la normativa autonómica. La profesora Lora-Tamayo nos dice que "*los planes especiales ordenan el territorio incluido en su ámbito de aplicación desde una perspectiva sectorial. Al contrario que el resto del planeamiento territorial y urbanístico, que realizan una ordenación integral del territorio atendiendo a múltiples intereses y problemas que convergen en éste, los planes especiales persiguen un fin concreto. Una consecuencia de esta especialidad es que los planes especiales pueden dictarse en desarrollo del planeamiento territorial o del planeamiento urbanístico, pero también pueden aprobarse en ausencia de éstos o en ejecución de una norma sectorial.*" Ver: Marta LORA-TAMAYO VALLVÉ; "La intervención de la Administración en el Urbanismo. Régimen del suelo y derecho a urbanizar." En el colectivo: *Parte Especial del Derecho Administrativo. La intervención de la Administración en la sociedad.* (Editorial Colex. 2012. Madrid.) [=LORA-TAMAYO; *Intervención*] P. 542.

⁹⁹¹ Siguiendo a la profesora Lora-Tamayo, uno de los fines que tienen los planes parciales, es precisamente la ordenación de los recintos y conjuntos artísticos, la protección del paisaje o la conservación del medio rural en determinados lugares. Ver: LORA-TAMAYO; *Intervención*. P. 542.

⁹⁹² PARADA VÁZQUEZ; *Bienes Públicos*. P. 247.

⁹⁹³ El profesor Parada Vázquez nos recuerda que los planes parciales son el "*último escalón del Planeamiento operativo*" pero no trata de ordenar un sector territorial como es el caso de los planes parciales. "*Los planes especiales requieren la existencia de un planeamiento superior, debiendo adecuarse a sus determinaciones. Una exigencia que salió al paso de la utilización indebida y abusiva de la figura del Plan Especial para sortar las previsiones del Plan General que la Ley trató de proscribir.*" En esta inteligencia, se entiende que lo dispuesto en la Ley del Patrimonio Histórico Español es una excepción a la regla general, ya que obliga a que se apruebe el Plan especial sea en contradicción del Plan general o sin haberse dictado el mismo. Ver: PARADA; *Organización*. P. 359 y 360.

⁹⁹⁴ Respecto a las licencias urbanísticas remitimos al estudio del profesor Julio Castellao en: Julio CASTELLAO RODRÍGUEZ; "Licencias Urbanísticas". En el colectivo: VV. AA.: *Manual de Urbanismo*. INAP. 2001. Madrid. P. 625-694.

Una vez haya sido aprobado el Plan, la competencia de conceder licencias que se había suspendido, vuelve nuevamente a poder ser desempeñada por el Ayuntamiento, quien podrá conceder las licencias siempre y cuando no afecte a un bien de Interés Cultural ni a su entorno de protección.

Si por el contrario, sí afectase a un bien declarado de Interés Cultural, expediente de concesión de licencia fuera esta del tipo que fuese, requerirá la autorización expresa previa de la Administración competente para realizar la obra, de acuerdo con el artículo 23 de la Ley 16/1985⁹⁹⁵. En consecuencia, toda aquella licencia concedida sin la correspondiente autorización previa por parte de la Administración competente en tutela del Patrimonio Cultural, será nula de pleno de derecho de conformidad al artículo 62.2 de la Ley 30/1992 del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, al faltar un trámite necesario que es la autorización, y por tanto, vulnerar un mandato Legislativo⁹⁹⁶. Esto es importante para el Municipio, habida cuenta que la competencia recogida en el artículo 25.2.C) *in fine* de la Ley 7/1985, de 2 de abril, en su redacción actual, sobre la conservación y rehabilitación en edificios la tiene atribuida él, y será el encargado de conceder licencias de restauración de inmuebles situados en los Conjuntos Históricos, o cualquier construcción que se pueda situar en un Sitio Histórico o una Zona Arqueológica⁹⁹⁷. En consecuencia, el Ayuntamiento afectado, deberá denegar la licencia si no se cuenta con la autorización de la administración autonómica del ramo de la Protección del Patrimonio Cultural.

En cuanto al Plan especial dispone el artículo 20.2 de la Ley 16/1985 que establecerá el orden prioritario de instalación para todos los usos y servicios públicos en los edificios y espacios que sean aptos para ello. A su vez, se incluirá propuesta de las posibles áreas de rehabilitación integrada que permitan la recuperación del área residencial y de las actividades económicas adecuadas al bien protegido. Se incluirá en el plan, la descripción de los criterios relativos a la intervención de fachadas y cubiertas e instalaciones sobre las mismas, con vistas a su conservación.

⁹⁹⁵ PARADA VÁZQUEZ ; *Bienes Públicos*. P. 247.

⁹⁹⁶ ÁLVAREZ -CIENFUEGOS; *Comentarios*. P. 107.

⁹⁹⁷ PARADA VÁZQUEZ ; *Bienes Públicos*. P. 250.

En el caso de que el Plan se refiera a un Conjunto Histórico, dispone el artículo 21, que debe incluir un catálogo de los elementos⁹⁹⁸ que forman parte del conjunto sean estos edificios o espacios libres así como el rango de protección que se le dispensa a cada uno de estos elementos, de acuerdo a la importancia de cada uno para el conjunto. Del mismo modo, el Plan debe prever el respeto a la estructura urbana tradicional así como el ambiente propio del mismo. De modo excepcional se permitirán las remodelaciones urbanas⁹⁹⁹ de conformidad a la previsión del artículo 21.2 de la Ley o las sustituciones de inmuebles¹⁰⁰⁰.

Si se realizase alguna obra dentro del perímetro del bien de Interés Cultural¹⁰⁰¹ o en su entorno de protección¹⁰⁰², sin que se cumpliese lo dispuesto en el plan y sin que se concediese licencia y por tanto, tampoco autorización de la Administración competente en la protección del patrimonio cultural, dispone el artículo 23 de la Ley 16/1985, en su apartado 2 que serán declaradas ilegales, y en consecuencia, los Ayuntamientos o, en su caso, la Administración competente en materia de protección del Patrimonio Histórico ordenarán la reconstrucción de lo destruido o la demolición de lo construido. Del gasto que suponga ejecutar esto último, se hará cargo el infractor en los términos previstos por la Legislación urbanística, sin olvidar la posible responsabilidad penal.

De conformidad a las competencias urbanísticas que tienen atribuidas los Ayuntamientos, podrán incoar expedientes de ruina. Si lo hicieran con respecto a algún inmueble declarado como Bien de Interés Cultural, la Administración competente en la materia de protección del Patrimonio Cultural podrá intervenir en el expediente como parte interesada de conformidad al artículo 24 de la Ley 16/1985 y del artículo 31 de la Ley 30/1992, debiéndole ser notificada la apertura y las resoluciones que en el mismo se adopten.

⁹⁹⁸ La profesora Lora-Tamayo define los catálogos como "*documentos complementarios de los planes urbanísticos que contienen relaciones de monumentos, jardines, parques naturales o paisajes que deban ser objeto de especial protección.*" Ver: LORA-TAMAYO; *Intervención*. P. 543.

⁹⁹⁹ Se permitirían las remodelaciones urbanas, siempre y cuando, estas supongan una mejora con respecto al entorno urbano o territorial o eviten los usos degradantes para el propio Conjunto

¹⁰⁰⁰ Las sustituciones de inmuebles, sean estas totales o parciales, podrán ser autorizadas siempre y cuando contribuyan a la conservación general del carácter del Conjunto Histórico, pero sin cambiar la trama urbana ni las alineaciones existentes.

¹⁰⁰¹ PARADA VÁZQUEZ; *Bienes Públicos*. P. 246. El profesor Parada apunta al principio de inseparabilidad del bien de interés cultural de su entorno.

¹⁰⁰² El artículo 19 de la Ley 16/1985, que en el apartado 1 *in fine*, establece la necesidad de autorización cuando deba realizarse una obra en el bien o en su entorno de protección: "*Será preceptiva la misma autorización ... para realizar obras en el entorno afectado por la declaración.*"

En el caso de que se acuerde la declaración de ruina, la demolición del inmueble declarado como tal, sólo podrá realizarse cuando hubiere recaído firmeza de la resolución de declaración de ruina, y concurriese autorización expresa de la Administración competente para la tutela del Patrimonio Cultural. En este último supuesto, la Administración que deba autorizar la demolición al Ayuntamiento, deberá pedir informe sobre el derribo a las instituciones consultivas, y deberá contar para ello con al menos dos informes positivos.

Otro aspecto que entronca con la concesión de licencias es la relativa a la colocación de carteles anunciadores en las bienes de interés cultural¹⁰⁰³. De entrada, la Ley 16/1985 prohíbe la colocación de carteles o cualquier publicidad comercial tanto en los Jardines Históricos y en los Monumentos declarados Bien de Interés Cultural de acuerdo con el artículo 19.3¹⁰⁰⁴, así como en las zonas arqueológicas de conformidad al artículo 22.2. Además se prohíbe la colocación cables o conducciones aparentes, así como cualquier tipo de antena en todos los casos citados. En lo tocante a la colocación de publicidad exterior, esto se entiende aplicado también a los momentos de restauración, con lo que se prohíbe la colocación de cualquier cartel o letrero publicitario¹⁰⁰⁵.

Sin embargo, esto ha sido matizado por algunas legislaciones autonómicas, como en el caso de la Ley 4/1998 del Patrimonio Cultural Valenciano que en su artículo 39.2.L), establece que se prohibirá autorizar la colocación de carteles por los planes especiales, salvo para el caso de actividades culturales, cívicas o ententos festivos que se concederá autorización por tiempo determinado y previo procedimiento administrativo.

Interesante nos resulta, que en el caso en el que el Bien se encuentre en restauración o se esté realizando una obra, dispone la Ley valenciana que

¹⁰⁰³ PARADA VÁZQUEZ ; *Bienes Públicos*. P. 246.

¹⁰⁰⁴ PARADA VÁZQUEZ ; *Bienes Públicos*. P. 247.

¹⁰⁰⁵ PARADA VÁZQUEZ ; *Bienes Públicos*. P. 246.

"Las lonas o tejidos protectores de las obras de rehabilitación, reforma o nueva construcción de fachadas serán de aspecto neutro e uniforme, de gramaje que permita la mayor transparencia posible, sin que sean aceptables otras grafías o rotulaciones que las determinadas por las ordenanzas municipales para la identificación legal de las actuaciones, salvo que reproduzcan impresos en ella y a escala real, las fachadas que cubren, en cuyo caso la normativa del Plan podrá permitir la incorporación, de manera discreta y en extensión inferior al 15% de la superficie, de identificaciones o mensajes publicitarios."

Sobre este particular debemos decir que estamos totalmente en desacuerdo, tanto con la solución de la Ley 16/1985 como la que aporta la Ley 4/1998 de Les Corts Valencianes. La primera por prohibir todo tipo de colocación de publicidad aún en los momentos de restauración en los que la fachada del bien puede estar totalmente cubierta por útiles propios de las obras que se están realizando.

En el segundo caso, porque se prohíbe que la dimensión de los carteles publicitarios se reduzca a un 15% de la superficie de la fachada, mientras que no establece prohibición alguna en los casos de que se trate dar publicidad a un evento cultural o cívico. Entendemos que es una situación paradójica una respecto a la otra. Debiera darse el mismo tratamiento en el caso segundo y permitirse la colocación de cuantos carteles anunciadores se estimasen, ya que la fachada puede estar totalmente cubierta por utensilios propios de las obras y restauraciones como andamiajes y demás, lo que permitiría la cómoda instalación de carteles y publicidad sobre ellas, sin dañar ni perjudicar el inmueble. Si se permitiese esta posibilidad se favorecería el mecenazgo entre las empresas o sociedades que patrocinarían las restauraciones a cambio de publicidad en los sitios donde se pudiera. No tiene sentido de ningún tipo prohibir o limitar esto, ya que al fin y al cabo, no se perjudica el inmuebles, sino que este se encontraría oculto tras un entramado de andamiajes, que ya de por sí afectan a la contemplación del inmueble.

Para finalizar, es obligado hablar del artículo 19 la Ley 16/1986 el cual dispone en su apartado 1, que en el caso en el que se permite por el Ayuntamiento para disponer

cualquier rótulo o símbolo indicativo, se deberá previamente contar con autorización por parte de la Administración competente en la tutela del concreto bien histórico.

Capitolo II

La Pubblica Amministrazione Italiana.

Capítulo II

La Administración Pública Italiana.

SOMMARIO: 1. La Pubblica Amministrazione Centrale della Repubblica Italiana.- 1.1. Il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo.- 1.2. Il Ministero e le sue competenze di Tutela dei Beni Culturali.- 1.3. Il Segretario Generale come vertice delle funzioni amministrative.- 1.4. Le Direzioni Generali come struttura base del Ministero.-1.5. Le Istituzioni Tecniche centrali e quelle dotate di Autonomia speciale.- 1.5.1. *L'Istituzioni Tecniche Centrali.*- 1.5.2. *L'Istituzioni Tecniche dotate di Autonomia speciale.*- 2. La Pubblica Amministrazione decentrata e periferica.- 2.1. La novità amministrativa: i Segretari Regionali del Ministero di Beni e Attività Culturali e del Turismo.- 2.2. Le Sovrintendenze di settore.-2.3. Le Biblioteche come organi della Pubblica Amministrazione periferica.- 2.4. Gli archivi dello Stato come organi della Pubblica Amministrazione periferica.-2.5. I Musei ed i Polo Museistici della Pubblica Amministrazione periferica.- 3. Le Istituzioni Consultive della Pubblica Amministrazione del Ministero di Beni e l'Attività Culturali e del Turismo.-3.1. Il Consiglio Superiore per i Beni Culturali e Paesaggistici.-3.2. I Comitati Tecnico-Scientifici del Ministero di Beni e l'Attività Culturali e del Turismo.- 4. La collaborazione fra le Pubbliche Amministrazioni Regionali.- 4.1. Le Pubbliche Amministrazioni Regionali italiana.- 4.2. Le Commissioni Regionali per il Patrimonio Culturale come organi sostitutivi dei Comitati regionali di Coordinamento.-4.3. Le Pubbliche Amministrazioni Locali italiana.

1. La Administración Central de la República Italiana.

Como ya hemos apuntando en la Parte I del presente estudio, la organización administrativa moderna para la tutela de los bienes culturales en Italia, surgió normativamente a finales del siglo XX, y sobre todo se desarrolló a raíz de las Leyes de

los ministros Rava y Rosadi de 1907 y 1909 respectivamente. Estos inicios tuvieron un punto de inflexión de gran importancia, que fue la aprobación de la Constitución Italiana en 1947.

La Administración italiana se ha caracterizado precisamente por la complejidad de su organigrama¹⁰⁰⁶ al tener un amplio desarrollo no solo a nivel central sino también a nivel de Administración periférica.

La Constitución italiana acoge en el artículo 9 la obligación de contribuir al desarrollo de la cultura¹⁰⁰⁷. El profesor Settis a propósito de este artículo, dice que es un artículo muy extraño, por cuando se eleva la tutela del patrimonio cultural al nivel de principio constitucional¹⁰⁰⁸. Este artículo no es más que el colofón, por un lado, a una evolución en el constitucionalismo comparado, donde muchas constituciones comenzaban a acoger normas relativas a la tutela de los bienes culturales¹⁰⁰⁹; y por otro, la evolución del constitucionalismo moderno ha llegado al convencimiento de que la cultura es uno de los elementos constitutivos del Estado Moderno¹⁰¹⁰.

Sin embargo, el título competencial relativo a la legislación relativa a la tutela de los Bienes culturales, fue recogida en el artículo 117.2.S) del mismo texto fundamental¹⁰¹¹. Este artículo dispone que corresponde al Estado la competencia exclusiva de legislar sobre esta materia. Pero no sólo en esto, sino también en materias relativas al Medio ambiente y al ecosistema¹⁰¹². En consecuencia corresponde al Parlamento italiano de modo exclusivo Legislar sobre los bienes culturales y ambientales.

Además de la Legislación, corresponde al Estado articular políticas de protección, tutela y conservación del Patrimonio cultural, de acuerdo con el mandato del

¹⁰⁰⁶ Pietro GRAZIANI y Giuseppe PENNISI; "Costi, benefici e vincoli agli investimenti pubblici nei beni e nelle attività culturali". En el colectivo: *I beni culturali tra tutela, mercato e territorio*. (Passigli Editori. 2012. Bagno a Ripoli.) [= GRAZIANI; *Costi*.] P. 71.

¹⁰⁰⁷ Maria Rosaria FAIELLO; "Le politiche pubbliche regionali nella XIV e XV Legislatura: La Valorizzazione dei beni Culturali". En: *Quaderni regionali*. 3. 2012. pp. 461-477.

¹⁰⁰⁸ Salvatore SETTIS; *La tutela del Patrimonio Culturale e Paesaggistico e l'art. 9 Cost.* (Jovene Editore. Napoli. 2008.) [= SETTIS; *La tutela*.] P. 23.

¹⁰⁰⁹ SETTIS; *La tutela*. P. 23.

¹⁰¹⁰ SETTIS; *La tutela*. P. 23.

¹⁰¹¹ Aristide POLICE; et Nino PAOLANTONIO; "Beni Culturali, Beni Paesaggistici e tutela dell'Ambiente". En el colectivo: Franco Gaetano SCOCA; *DIRITTO AMMINISTRATIVO*. (G.Giappichelli Editore. 2014. Torino.) [=POLICE; *Beni Culturali*.] P. 680.

¹⁰¹² POLICE; *Beni Culturali*. P. 680.

artículo 9 de la Constitución, ya que esta es una faceta de la cultura de la que habla este artículo. Así lo ha entendido la Corte Costituzionale Italiana en su sentencia 118/1990 en la que dice que "*la cultura non può essere protetta separatamente dal bene culturale*"

No ha sido la única vez que la Corte Costituzionale italiana se ha pronunciado sobre esta materia, ya que por la Sentencia 303/2003 dijo la Corte que el Constituyente lo que realmente buscaba era otorgar al Estado el poder de dar una legislación igualitaria para todo el territorio en materia de tutela de los bienes culturales.

Pero no sólo sobre bienes culturales o sobre la cultura se ha pronunciado la Corte, pues también lo ha hecho el medio ambiente y sobre el paisaje, en diversas oportunidades, como las que se plasmaron en la Sentencia 273/1998, la Sentencia 382/1999, la Sentencia 54/2000, la Sentencia 507/2000, la Sentencia 282/2002 o la Sentencia 307/2003 muy seguida a la anteriormente referida sobre la Legislación de la tutela de los bienes culturales, pero esta vez referida a la tutela de los bienes ambientales.

Una sentencia anterior, la 341/1996 recogía que precisamente el paisaje tiene una gran importancia en Europa y especialmente en Italia ya que "*costituisce, nel nostro sistema costituzionale, un valore etico-culturale...nella cui realizzazione sono impegnate tutte le pubbliche amministrazioni, e in primo luogo lo Stato e le Regioni, in un vincolo reciproco di cooperazione leale*".

Más recientemente, ha establecido la Corte Costituzionale Italiana por sentencia 367/2007, que "*la tutela ambientale e paesaggistica gravando su un bene complesso e unitario, considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto, precede e comunque costituisce un limite agli altri interessi pubblici*." Esto tiene su traslación directa a una materia concreta, con lo que la Corte Constitucional lo que realmente estaba haciendo era constituir el Derecho de Tutela del Medio Ambiente y del Paisaje en un límite a la normativa reguladora del territorio.

A su vez, y relacionado con estas materias tenemos entre las competencias concurrentes descritas en el artículo 118, esto es, las que comparten el Estado y las

Regiones, el llamado "*governo del territorio*". Este mismo artículo, proveyendo la posibilidad de acuerdos o convenios de colaboración entre el Estado y las Regiones en la materia de tutela de bienes culturales en el apartado C. 3 del artículo 118¹⁰¹³. Pero sobre este punto, versaremos en el apartado relativo a las competencias de la Administración Regional.

Finalmente, dado que las materias relativas a la tutela de los bienes culturales y del paisaje son competencia exclusiva del Estado, corresponde a su Administración la ejecución de las políticas relativas a la tutela de los bienes culturales y paisajísticos. Según el actual organigrama del Poder Ejecutivo, corresponde el desempeño de las políticas y funciones reativas a esta materia de modo concreto al Ministerio de Bienes y Actividades Culturales y del Turismo.

1.1. El Ministerio de Bienes y de la Actividad Cultural y del Turismo.

Como sucesor del Ministerio de Instrucción Pública en las tareas, se creó en la década de 1974 el Ministerio "*per i Beni Culturali e Ambientali*", como órgano que debía desempeñar las tareas que encomendaba la Constitución al Estado central. Este departamento fue creado por el Decreto Ley de 14 de diciembre de 1974, número 657¹⁰¹⁴, que fue convalidado por la Ley número 5 de 29 de enero de 1975¹⁰¹⁵.

A pesar de ello, como es de esperar las modificaciones en el departamento no quedaron ahí, y en el año 1998 se aprobó el Decreto Legislativo de 20 de octubre, número 368 por el que volvía a cambiarse la denominación del departamento que pasó a llamarse "*Ministero per i Beni e le Attività Culturali*"¹⁰¹⁶. Este Departamento

¹⁰¹³ SETTIS; *La tutela*. P. 25.

¹⁰¹⁴ Bruno ZANARDI; "La Crisi del Patrimonio Artístico in Italia". En el colectivo: *I beni culturali tra tutela, mercato e territorio*. (Passigli Editori. 2012. Bagno a Ripoli.) [=ZANARDI; *La Crisi*.] P. 113.

¹⁰¹⁵ Carla BARBATI, Marco CAMMELLI, Girolamo SCIULLO; *Il diritto dei beni culturali*. (Società Editrice Il Mulino. Bologna. 2003.) [= BARBATI; *Diritto dei beni*.] P. 124. El profesor Salvador Settis considera que la fecha de nacimiento del ministerio es 1975. Ver: SETTIS; *La tutela*. P. 26.

¹⁰¹⁶ Marco CAMMELLI; "Un passaggio chiave del federalismo amministrativo: il riordino dell'amministrazione periferica dello Stato". En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 2. (Società Editrice Il Mulino. 1998. Bologna. Disponible en:

nuevamente reformado, se alzó como sucesor del anterior y heredó su estructura administrativa y las competencias que anteriormente tenía encargadas el Ministerio de Bienes Culturales y Ambientales, salvo las que recientemente se habían atribuido a las demás Administraciones territoriales de conformidad al propio Decreto Legislativo 368/1998.

Del mismo modo, esta normativa atribuyó al Departamento, las competencias sobre el deporte, sobre la implantación deportiva y sobre los espectáculos¹⁰¹⁷, lo que era por un lado, una novedad en la historia organizativa italiana, y por otro, una rareza por cuanto nada tenía que ver una materia con la principal que daba nombre al departamento ministerial. No obstante, esta anexión duró poco tiempo produciéndose una nueva redistribución.

Este Decreto Legislativo buscaba a su vez, potenciar la descentración la Administración y sobre todo, simplificarla, eliminando todos los órganos que se creían superfluos, e innecesarios¹⁰¹⁸. Así mismo, también se buscaba reducir la carga competencial de muchos de los órganos que componen el Ministerio¹⁰¹⁹.

Los cambios no quedaron ahí, pues ya en el siglo XXI se decidió incluir entre las materias objeto de competencia de este órgano, el Turismo que se vio reflejado en el nombre del Ministerio al añadirse al final como si fuese un apéndice, lo que dio como resultado el nombre del actual departamento que ha pasado a denominarse "*Ministero per i Beni e le Attività Culturali e del Turismo*"¹⁰²⁰. Esta modificación vino dada por medio de la Ley de 17 de julio de 2006, número 233, por la que se convalidaba el Decreto Ley de 18 de mayo de 2006, número 181, por el que se modificaba la estructura y competencias del Ministerio. La última gran reforma fue la llevada a cabo por el Decreto del Presidente de la República 91/2009 por el que se modificaba el reglamento

<http://www.aedon.mulino.it/archivio/1998/2/camme.htm>.) [=CAMMELLI; *Federalismo amministrativo*.] Última consulta: 11-02-2015.

¹⁰¹⁷ BARBATI; *Diritto dei beni*. P. 125.

¹⁰¹⁸ Marco CAMMELLI; " Il decentramento difficile". En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 1. (Società Editrice Il Mulino. 1998. Bologna. Disponible en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/1998/1/camme2.htm>.) [=CAMMELLI; *Decentramento*.] Última consulta: 11-02-2015.

¹⁰¹⁹ CAMMELLI; *Decentramento*.

¹⁰²⁰ Esta denominación es recogida en la normativa más reciente sobre la organización del Ministerio, que es el Decreto del Presidente del "*Consiglio dei Ministri*", de 29 de agosto de 2014, número 171.

233/2007, de 26 de noviembre, que había otorgado la última estructuración al Ministerio y el reglamento de 6 de julio de 2001, número 307 sobre las oficinas de directa colaboración del Ministro¹⁰²¹.

La modificación de competencias a la que se asiste era precisamente, que se amplía al atribuirse a nuestro departamento las competencias relativas al turismo. En consecuencia, se produce el traspaso de la organización administrativa desde el Ministerio de las Actividades Productivas¹⁰²² a nuestro departamento que ahora realizaría la labor administrativa.

Curiosamente, la estructura organizativa se constituyen en el propio Ministerio a quien se le atribuyen las competencias para gestionar tal materia, pero la titularidad de la misma no viene consagrada al Ministro de Bienes Culturales y de la Actividad Cultural, sino que se las reserva para sí mismo, el propio presidente del Consejo de Ministros¹⁰²³, por virtud del artículo 1 apartado 19 bis y 1 apartado 19 quáter de la Ley 233/2006, una situación que si bien puede entenderse dado que corresponde al Presidente del Consejo la Dirección Política del Ejecutivo italiano.

Por el contrario, se reducía el ámbito competencial del Departamento, al quitársele las competencias relativas al deporte que antes tenía atribuidas, y que ahora pasaban a la Presidencia del Consejo de Ministros¹⁰²⁴. Del mismo modo, el personal y la estructura organizativa relativa a este título competencial pasaban también del Ministerio a la Presidencia. Este Ministerio no las ejerció más de 8 años, lo que nos puede llevar a pensar que los sucesivos Gobiernos entendieron conveniente una redistribución a fin de buscar una mejoría en la implementación de las políticas deportivas. Sin embargo, se encargó directamente de ellas, el Presidente del Consejo de Ministros, lo que nos hace reflexionar sobre la importancia que se le quería dar a esta materia, al pasar directamente a depender del Presidente del Ejecutivo¹⁰²⁵.

¹⁰²¹ Girolamo SCIULLO; "Il Mibac dopo il d.p.r. 91/2009: il "centro" rivisitato ". En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 3. (Società Editrice Il Mulino. 2009. Bologna. Disponible en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2009/3/sciullo.htm>.) [=SCIULLO; *Il Mibac*.] Última consulta: 11-02-2015.

¹⁰²² El nombre del departamento era el de *Ministerio delle Attività Produttive*.

¹⁰²³ BARBATI; *Diritto dei beni*. P. 125.

¹⁰²⁴ BARBATI; *Diritto dei beni*. P. 125.

¹⁰²⁵ Una medida similar la adoptó el Presidente del Gobierno español, al reservarse para sí las competencias sobre deporte y la Presidencia del Consejo Superior de Deportes de conformidad al artículo

1.2. El Ministro y sus competencias de Tutela de los Bienes Culturales.

Las tareas políticas a desarrollar por el Poder Ejecutivo de conformidad a su promesa y posterior mandato electoral, se divide administrativamente en departamentos ministeriales a fin de una mejor articulación y puesta en marcha. En la cúspide del mismo se encuentra el Ministro como jefe del Departamento¹⁰²⁶, que recibe el encargo directamente del Presidente del Consejo de Ministros. Esta dicción que aportamos no resuelta de novedad en la literatura jurídica. Si bien debemos decir que el Ministro de Bienes y Actividades Culturales y Turismo que desde hace un tiempo, el Legislador ha decidido romper con el vínculo jerárquico que existía entre el Ministro y los funcionarios y dirigentes del mismo, sobre lo que hablaremos más adelante.

Como hemos apuntado, el Ministro viene elegido por el Jefe del Consejo de Ministros, y por tanto, se erige como principal figura política del mismo. Según el Decreto Legislativo 368/1998 por el que se crea nuestro Departamento, a la cabeza se encontrará según el artículo 3 apartado 1, el Ministro como jefe político del mismo, órgano que le corresponde la dirección política del departamento y dar las directrices administrativas al mismo.

El Ministro recibe del Jefe del Consejo de Ministros un encargo claro de dirigir e implementar unas políticas públicas. Para ello, recibe un Departamento ministerial que se pone a su disposición, con el que actuar y ejecutar las funciones y competencias que se les atribuye. En consecuencia el Jefe del Departamento, en cuanto que director del mismo, deberá las correspondientes directrices, directivas a fin de plasmar en la realidad el encargo que recibe del Jefe del Ejecutivo¹⁰²⁷. Es por tanto labor del Ministro trazar el programa de actuación a ejecutar, los objetivos a conseguir, y de trasladarlo a los

8 bis, del Real Decreto 1370/2008, de 1 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica de la Presidencia del Gobierno. *Boletín Oficial del Estado*, número 230, de 23 de septiembre de 2008. Pp. 38645-38647.

¹⁰²⁶ Carla BARBATI; "Le funzioni del ministero per i Beni e le Attività culturali nella più recente legislazione". En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 1. (Società Editrice Il Mulino. 1999. Bologna. Disponible en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/1999/1/barbati.htm#1>.) [=BARBATI; *Funzioni del ministero*.] Última consulta: 11-02-2015.

¹⁰²⁷ BARBATI; *Diritto dei beni*. P. 126.

componentes de la estructura administrativa. Del mismo modo, le corresponde trasladar a los empleados, funcionarios y demás componentes del Ministerio, los objetivos que se hubieran conseguido y los que faltan por conseguir a fin de animar a su consecución¹⁰²⁸. Pero si hay una función que destaca entre los demás, es la tutela del patrimonio¹⁰²⁹ que tiene encomendado el Ministro y su Departamento¹⁰³⁰.

Desde la conformación de la Administración Pública por el Conde de Cavour, hasta la reforma obrada en la década de los 90 del pasado siglo, también correspondía al Ministro la dirección administrativa como jefe del departamento ministerial, y en virtud del principio jerárquico¹⁰³¹. Sin embargo, esto quebró cuando con el Decreto Legislativo de 3 de febrero de 1993, número 29, se decidió separar la Administración a cargo del ministro de la directa incidencia política. Desde entonces, el Ministro dará las directrices pertinentes en materia política, pero no podrá incidir en el desarrollo de los trabajos que se estuvieran llevando a cabo, en virtud del principio de separación de competencias y responsabilidad entre política y Administración¹⁰³².

Esto mismo tuvo reflejo en el Decreto Legislativo de 30 de marzo de 2001, número 165, que modificó el anterior de 1993, pero dio un vuelco en el modo de organización de la Administración. Este Decreto Legislativo recogió y amplió lo que decía la norma anterior en el tiempo, y en su artículo 4 se plasmó esta separación entre

¹⁰²⁸ BARBATI; *Diritto dei beni*. P. 126.

¹⁰²⁹ Sobre esta materia, la principal y más tradicional de las que tiene atribuidas el Ministerio desde que fuera instituido, hay numerosa literatura jurídica. Proponemos para su lectura las siguientes obras: Mario Pilade CHITI; "La tutela e la valorizzazione dei beni culturali in ambito internazionale ". En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 1. Società Editrice Il Mulino. 2000. Bologna. Disponible en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2000/1/ch.htm>. Última consulta: 11-02-2015; Carla BARBATI; "Le funzioni del ministero per i Beni e le Attività culturali nella più recente legislazione". En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 1. Società Editrice Il Mulino. 1999. Bologna. Disponible en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/1999/1/barbati.htm#1>. Última consulta: 11-02-2015; Girolamo SCIULLO; "La tutela del patrimonio culturale (art. 3)". En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 1. Società Editrice Il Mulino. 2004. Bologna. Disponible en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2004/1/art3.htm>. Última consulta: 11-02-2015; Marco DUGATO; "Strumenti giuridici per la valorizzazione dei beni culturali immateriali". En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 1. Società Editrice Il Mulino. 2014. Bologna. Disponible en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2014/1/dugato.htm>. Última consulta: 11-02-2015; Girolamo SCIULLO; "La tutela: gli artt. 1-15". En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 3. Società Editrice Il Mulino. 2008. Bologna. Disponible en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2008/3/sciullo.htm>. Última consulta: 11-02-2015.

¹⁰³⁰ BARBATI; *Funzioni del ministero*.

¹⁰³¹ Este modelo se corresponde con el dado por la Ley del Ministro del Piamonte de 1853, que atribuía al ministro la dirección Política y Administrativa del mismo, con lo que influía en el trabajo ministerial y en el modo de actuación y en el desarrollo de la actividad ministerial.

¹⁰³² BARBATI; *Diritto dei beni*. P. 126.

la dirección política y administrativa. Por virtud de esta distinción, se quebraba la influencia que el jefe del departamento ejerciera en la función pública. El apartado 2 del artículo 4 acaba con esta incidencia, dejando en manos del Ministro exclusivamente la responsabilidad del funcionamiento de la actividad administrativa, de la gestión de la misma y de los resultados obtenidos¹⁰³³. Esta novedad, supuso el fin práctico y definitivo de la relación jerárquica entre el ministro y los dirigentes de la Administración¹⁰³⁴. Del mismo modo, se produjo una clara distinción entre las funciones de dirección que asisten a los ministros y de gestión que ahora salían de las manos de los órganos políticos y pasaban a los dirigentes.

Más recientemente se ha vuelto a producir una nueva modificación normativa a través del Decreto del Presidente del Consejo de Ministros de 29 de agosto de 2014, número 171, donde se opera precisamente, una reforma de la estructura organizativa del Ministerio. En dicha regulación, se incluye en el artículo 1 la figura del Ministro, donde se redonda precisamente, en esto que estamos comentando. Según la nueva norma, el Ministro es el órgano de dirección política del Ministerio y como tal ejercerá las funciones de dirección político-administrativa. Para entender este, la propia norma se remite al Decreto Legislativo de 20 de marzo de 2001, número 165, y sobre todo a los artículos 4 apartado 1 y 14 apartado 1, concordantes.

1.2.1. Las Oficinas de directa colaboración ministerial.

Al igual que en parte de las experiencias comparadas de otros países, habida cuenta las competencias de materia política que tiene atribuidas, el Ministro tendrá la asistencia de órganos, oficinas o gabinetes que la legislación italiana llama "*uffici di diretta collaborazione*". Con ello se pretende dar al Ministro una pequeña red de ayuda a través de personas de su directa confianza, que él mismo elige. Parte de la literatura

¹⁰³³ BARBATI; *Diritto dei beni*. P. 127.

¹⁰³⁴ Se llama *dirigenti* a los funcionarios de alto nivel que desempeñan labores de dirección de secciones, oficinas o negociados y a cuyo cargo se tienen un grupo de funcionarios o empleados públicos.

jurídica italiana lo ha llamado "*apparati di supporto del ministro*"¹⁰³⁵, es decir aparato de soporte en el que el Ministro puede confiar y apoyarse a la hora de desempeñar su labor como jefe del departamento.

Destaca en otros el Gabinete del Ministro, regulado por el Decreto del Presidente de la República de 6 de julio de 2001, número 307, que aprueba el reglamento de organización de las Oficinas de Directa colaboración del Ministerio para los Bienes y la Actividad Cultural y del Turismo. Esta norma se vio incidentalmente modificada por el Reglamento de Organización del Ministerio que fue aprobado por el Decreto del Presidente de la República 173/2004.

Más recientemente por el Decreto de 29 de agosto de 2014, número 171, del Presidente del Consejo de Ministros, en cuyo artículo 3 se enumeran las oficinas o el personal de directa colaboración. En el referido artículo 3 pero en su apartado 2, se dispone que tienen esta consideración el Gabinete del Ministro, la Secretaría del Ministro, la Oficina Legislativa, la oficina de prensa y finalmente, la Secretaría del Subsecretario.

Esta última norma dispone que los "*uffici di diretta collaborazione*" ejercitan las competencias que tienen atribuidas. El título competencial, anteriormente venía del artículo 14y ss. del *Regolamento di organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministero per i Beni e le Attività Culturali*, pero esto se ha visto modificado por el Decreto del Presidente del Consejo de Ministros, que regula la posibilidad de estas oficinas de asistencia en su artículo 3 de modo general y desde el artículo 4 hasta el 8 donde se regula cada una de ellas.

Obviamente, la más importante de las oficinas de asesoramiento y de colaboración, es el Gabinete del Ministro. La actual regulación viene dada por el Decreto 171/2014 que como ya se ha dicho modifica la anterior regulación de 2001 y de 2004. Así pues, el artículo 3 del Decreto de reforma apartado 1 dispone que el Gabinete tiene la consideración de "*ufficio di diretta collaborazione*", y por tanto, tienen atribuida

¹⁰³⁵ BARBATI; *Diritto dei beni*. P. 128.

como función principal el soporte y la obligación de ayudar al órgano principal del Ministerio.

Además, el Gabinete se constituye como cabeza del resto de oficinas de colaboración quien además es el centro de responsabilidad administrativa¹⁰³⁶. Es por tanto el responsable de la coordinación no sólo del Gabinete, sino de las demás oficinas de colaboración del Ministro¹⁰³⁷. Esto se plasma en lo que dispone el artículo 3 apartado 11 del Decreto 171/2014, donde se dice que la asignación de personal y de crédito presupuestario a cualquier oficina de directa colaboración le corresponderá al Jefe del Gabinete quien las aprobará a través de sus actos propios.

Algunos autores entienden que se trata de una única oficina de directa colaboración que se articula en varias oficinas¹⁰³⁸. Sin embargo, de la lectura de la normativa actual, y sobre todo del artículo 3 apartado 2, del Decreto 171/2014, no podemos entenderlo así ya que el Legislador al relacionarlas dice que todas son oficinas de directa colaboración, es decir, todas tienen la misma consideración, y por tanto, no se puede restar importancia una respecto a otras.

Sí se puede entender con respecto al caso del Gabinete del Ministro, que este ocupa una posición superior y jerárquica por cuanto el resto dependen de él, y sobre todo, del Jefe del Gabinete figura que articular el resto de oficinas por medio de sus actos. Esta posibilidad de disposición y responsabilidad lo convierten ciertamente en un *primus inter pares*, pero no en un superior jerárquico, por cuanto el resto de los jefes de las oficinas restantes no dependen sus cargos de él sino del Ministro.

Esto mismo se observa en el mismo artículo 3 pero en su apartado 8 cuando dice que los jefes de las oficinas vendrán elegidos del Ministro directamente, que elegirá a estas personas de entre las de su confianza. De otro modo, cesarán en sus cargos, cuando cese efectivamente el Ministro que los eligió¹⁰³⁹.

¹⁰³⁶ Luisa TORCCHIA; "Gli uffici di diretta collaborazione nel nuovo ministero per i Beni e le Attività culturali". En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 2. (Società Editrice Il Mulino. 2001. Bologna. Disponible en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2001/2/torchia.htm>.) [= TORCCHIA; *Uffici di diretta collaborazione*.] Última consulta: 11-02-2015.

¹⁰³⁷ BARBATI; *Diritto dei beni*. P. 129.

¹⁰³⁸ BARBATI; *Diritto dei beni*. P. 129.

¹⁰³⁹ BARBATI; *Diritto dei beni*. P. 129.

En cuanto al personal que pasará a trabajar a las diversas oficinas, debemos decir que serán elegidos por los respectivos jefes de cada una de ellas. Si entrasen a colaborar personal de la Administración, dispone el artículo 3 párrafo 7 que pasarán a la situación de excedencia en sus respectivos cargos anteriores.

En el caso del Gabinete, además de la figura del Jefe, es posible la creación de hasta dos cargos de vice-jefe de Gabinete que auxilien en su labor al Jefe, tal y como dice el artículo 4 párrafo 3 del Decreto 171/2014. Es un hecho curioso el que se da aquí, pues el Legislador instituye la posibilidad de crear los vice-jefes de Gabinete en el artículo 4, mientras que se ha descrito y regulado la figura con anterioridad, ya en el artículo 3 apartado 10. Encontramos un grave fallo de técnica legislativa, pues el Legislador reguló la figura del vice-jefe de gabinete antes de constituirlo.

El artículo 3 apartado 10 ya referido, dispone que para desempeñar la función de vice-jefe de Gabinete o de la oficina de prensa, la persona o personas elegidas por el jefe del gabinete deben ser o bien personal dirigente de la Administración a nivel general o no, o bien, un experto en la materia propia del ministerio o en materia jurídico-administrativa o económica de las que habla el párrafo 4 del mismo artículo. Esto mismo, no es una creación del Decreto 171/2014, sino que ya venía apuntado por el Decreto Legislativo 165/2001 en su artículo 19.5 de donde lo rescata la normativa más reciente.

Como hemos dicho, el Gabinete tiene asignada una posición más relevante sobre el resto de las oficinas, y sobre todo su jefe. Según el artículo 4 apartado 2 del Decreto 171/2014, le corresponde al Jefe del Gabinete del Ministro coordinar la actividad atribuida a las diversas oficinas, y sobre todo, servir de vía para confirmar y sostener la relación entre el Ministro y su función directiva y el Secretario General del Ministerio como coordinador de la acción administrativa del Ministerio.

Otra de las funciones que tiene conferida es la de organizar, coordinar y dirigir el resto de las oficinas de Directa colaboración con el Ministro¹⁰⁴⁰, tal y como ya hemos

¹⁰⁴⁰ TORCCHIA; *Uffici di diretta collaborazione*.

dicho, debiendo aprobarse las consignaciones presupuestarias y la asignación personal o material por el jefe del Gabinete, acordada por sus actos propios de decisión, de acuerdo con el artículo 3 apartado 11 del Decreto 171/2014.

Así mismo, se le encomienda al Jefe del Gabinete nuevamente una función administrativa¹⁰⁴¹ en el artículo 4 apartado 2 de la misma norma, cual es la de controlar y verificar los actos que se deben disponer para la firma del Ministro.

Defiende la profesora Torchia que en consecuencia, la directa colaboración no es una actividad reservada únicamente a los juristas o a algún gremio muy concreto, sino que depende en gran medida de la confianza que tenga el titular del Ministerio sobre la persona, que es al fin y al cabo quien elegirá en última estancia a los componentes de las oficinas que deben colaborar con él¹⁰⁴².

Como ya avanzamos, además del Gabinete del Ministro encontramos otras oficinas como la Secretaría del Ministro, la Oficina Legislativa, la oficina de prensa y finalmente, la Secretaría del Subsecretario.

Por cuanto respecta a la primera de las oficinas, la Secretaría del Ministro, viene recogida en el artículo 3.2 donde se concibe su existencia. Y aunque su composición no viene recogida en ninguna parte del decreto, en el apartado 5, del artículo 3 del Decreto 171/2014, en sede de retribuciones se enumeran algunos cargos que intuimos formarán parte de la Secretaría, siendo estos: el Jefe de la Secretaría, el Secretario particular del Ministro, el consejero diplomático y el portavoz del Ministros. El apartado 8 nos dice que tanto el Jefe de la Oficina como el Secretario personal del Ministro podrán ser elegidos entre personas ajenas a la Administración como de entre funcionarios de la misma.

Por cuanto respecta a la oficina legislativa del ministerio, al igual que en el caso anterior, viene recogida en el apartado 2 del mismo artículo 3. De la completa lectura de este artículo sólo hemos extraído que el "*Ufficio Legislativo*" estará dirigido por un jefe de oficina y el apartado 10 prevé la posibilidad de crearse un vice-jefe de oficina. En

¹⁰⁴¹ TORCCHIA; *Uffici di diretta collaborazione*.

¹⁰⁴² TORCCHIA; *Uffici di diretta collaborazione*.

cuanto a la figura del Jefe de oficina, dispone el apartado 8, que podrá ser elegido por el Ministro entre jueces, magistrados, abogados del Estado, profesores de Universidad, funcionarios con nivel de dirigentes, o entre juristas que sean ajenos a la Administración Pública. Nada más se dice sobre la composición. Sin embargo, sí se ha reservado un artículo concreto para regular las funciones de la Oficina Legislativa; nos referimos al artículo 5, donde se nos dice que se dedicará al estudio y a la mejora de la normativa propia de la actividad del Ministerio; además, podrá proponer reformas normativas, coordinándose para ello con el Departamento de Asuntos Jurídicos y Legislativos de la Presidencia del Consejo de Ministros.

En cuanto a la Oficina de prensa del Ministerio, la misma viene constituida por el mismo artículo 3 en su apartado 2. Si bien, las competencias vienen descritas en el artículo 6. Esta oficina es la encargada de la relación entre el Ministerio y la prensa. Además tiene el encargo de cuidar y supervisar la comunicación del Departamento, y en concreto vuscará contribuir al desarrollo de la cultura y del turismo.

Nos parece importante resaltar que el propio Jefe del Gabinete será el encargado de las relaciones entre el Ministerio y el Comando de los *Carabinieri* para la tutela del Patrimonio Cultural, que fue creado por el Decreto de 5 de marzo de 1992.

El Comando fue dispuesto bajo la dependencia funcional directa del Ministro de Bienes y Actividades Culturales por virtud del artículo 3 apartado 4 del Decreto Legislativo 368/1998. Esto mismo viene confirmado por el artículo 10 del Decreto 171/2014, que dispone que el Comando responde funcionalmente ante el Jefe de nuestro Departamento Ministerial¹⁰⁴³. Para su organización deberá estarse a los dispuesto en el artículo 827 del Decreto Legislativo de 15 de marzo de 2010, número 66; pero en todo caso, su coordinación dependerá directamente del Gabinete del Ministro tal y como estableció por el artículo 8 apartado 2 del reglamento de organización del Ministerio de 2004. Recientemente se ha visto confirmado por el artículo 10 apartado 2 del Decreto 171/2014 que dispone que será el Gabinete el que coordine la actividad del Comando de los *Carabinieri*, aunque la dependencia funcional no será con respecto a este sino al Ministro titular del Departamento.

¹⁰⁴³ BARBATI; *Diritto dei beni*. P. 130.

1.3. El Secretario General como vértice de la función administrativa.

Tras la desaparición de los Departamentos administrativos, la figura del Secretario General ha recobrado un importante realce ya que se ha constituido en el vértice del Ministerio en materia de funciones administrativas. De acuerdo con el artículo 4 apartado 2 del Decreto Legislativo de 30 de marzo de 2001, número 165, es a los dirigentes a quienes se les encomienda la función administrativas en la Administración Pública. A la cabeza de los mismos se encuentra el Secretario General del Ministerio, quien será elegido por el Consejo de Ministros que deliberará sobre la propuesta que realice el Ministro del ramo. En todo caso, y tal y como hace consta el apartado 3 del artículo 19 del Decreto Legislativo 165/2001, el nombramiento deberá ser formalizado por medio de Decreto del Presidente del Consejo de Ministros.

Sin embargo, el Secretario general actúa siempre bajo las órdenes y la dirección del titular del Departamento ministerial, que en nuestro caso es el Ministerio de Bienes y Actividades Culturales y del Turismo. A este corresponderá dar las directrices políticas y administrativas, de acuerdo con los artículos 4 y 14 del Decreto Legislativo 165/2001, que serán casi como principios programáticos que deberá seguir la Administración a su cargo, a cuya cabeza se encuentra el Secretario General.

De acuerdo con el artículo 11.1 del Decreto 171/2014 corresponde al Secretario general la coordinación y la unidad de acción administrativa¹⁰⁴⁴, así como dar las directrices administrativas y trazar las estrategias de actividad que deberá seguir el Ministerio. De modo conectado, debe coordinar las oficinas a su cargo y la actividad de estas¹⁰⁴⁵, buscando siempre la mayor eficacia y eficiencia. El coordinamiento de toda la Administración a su cargo, se refiere no sólo a la Administración Central, sino también a la periférica existente.

¹⁰⁴⁴ Giovanna EDRICI; "Le figure di coordinamento nell'organizzazione del Mbac". En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 3. (Società Editrice Il Mulino. 2000. Bologna. Disponible en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2000/3/endrici.htm>. Última consulta: 11-02-2015.) [=EDRICI; *Figure di coordinamento*.]

¹⁰⁴⁵ EDRICI; *Le figure di coordinamento*.

Habida cuenta la dependencia del Secretario General con respecto al Ministro, deberá dar cuenta de la actuación que desarrollen las oficinas administrativas que coordina. Del mismo modo, y teniendo en mente la importancia del cargo, el Secretario General se constituye en centro de responsabilidad Administrativa, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 11.4 del Decreto 171/2014 y del artículo 21.2 de la Ley 196/2009, de 31 de diciembre.

De modo más particularizado, el Decreto 171/2014 encarga una serie de funciones al Secretario General en el apartado 2 del artículo 11. Así pues, corresponde al Secretario General dirigir las Direcciones Generales y las Secretarías Regionales, para lo cual podrá convocar periódicamente una conferencia a la que acudan todos ellos. Esta conferencia se convocará en todo caso para la elaboración de los Programas anuales y plurianuales del Ministerio. Respecto a estos programas, es también competencia del Secretario coordinar su redacción con el fin de someterlo a la firma del Ministro.

A la hora de trazar las directrices a seguir podrá oír el parecer de los directores generales y los titulares de los secretarios regionales, sobre todo en los casos de conferencia de servicios para ejecutar algún proyecto junto a otras administraciones territoriales.

Dentro de su tarea de coordinación, deberá promover iniciativas en materia de seguridad y procesos de intervención urgentes con carácter nacional e internacional. Del mismo modo, coordinará y controlará los bienes públicos¹⁰⁴⁶ y servicios dependientes del Ministerio, así como el presupuesto del Ministerio¹⁰⁴⁷.

Coordina la actuación que del Ministerio y de las intervenciones en sede de instituciones supranacionales o en el Parlamento Italiano. Del mismo modo, el Secretario general podrá acudir a las reuniones del "*Consiglio superiore Beni culturali e paesaggistici*", pero sin derecho de voto.

¹⁰⁴⁶ Angela SERRA; Il regime dei beni culturali di proprietà pubblica. En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 2. (Società Editrice Il Mulino. 1999. Bologna. Disponible en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/1999/2/serra.htm>. Última consulta: 11-02-2015.) [=SERRA; *Il regime*.]

¹⁰⁴⁷ GAZIANI; *Costi*. P. 73.

Así mismo, corresponde al Secretario General coordinar las actividades de relevancia europea o internacional, incluida la programación de los fondos europeos directos e indirectos de acuerdo con la normativa nacional y la europea. Por lo que respecta a la UNESCO, corresponde al Secretario General coordinar las relaciones entre Italia y esta organización¹⁰⁴⁸, así como promover la inscripción de nuevos sitios o elementos y manifestaciones en las listas del Patrimonio Mundial Material e Inmaterial de la Humanidad, para lo cual realizarán los correspondientes expedientes las Direcciones Generales que por la materia se hallen involucradas.

Corresponde en materia administrativa la instrucción de los procedimientos de concesión de patrocinio por parte del Ministerio, así como la elaboración del Plan Estratégico llamado "Grandes Proyectos de Bienes Culturales" al cual se refiere el artículo 7 del Decreto -Ley 83/2014, de 31 de mayo, convertido en Ley 106/2014, de 29 de julio. En dichos planes figurarán de modo individual los bienes, sitios o lugares de interés cultural sobresalientes a nivel nacional en los cuales sea necesario realizar actuaciones e intervenciones urgentes para su conservación en óptimas condiciones¹⁰⁴⁹.

Finalmente, acordará con la Oficina de prensa del Ministerio y con la Dirección General de Organización, la actividad comunicativa interna con el resto de órganos del ministerio sean estos centrales o periféricos, tal y como dispone la letra Q) del apartado 2 del artículo 11.

1.4. Las Direcciones Generales como nueva división basilar del Ministerio.

Durante muchos años el Ministerio de Bienes y Actividades Culturales y Turismo estaba dividido en direcciones generales como grandes áreas administrativas.

¹⁰⁴⁸ Ver: Antonio CASSATELLA; "Tutela e conservazione dei beni culturali nei Piani di gestione Unesco: i casi di Vicenza e Verona". En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 1. (Società Editrice Il Mulino. 2011. Bologna. Disponible en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2011/1/cassatella.htm>.) Última consulta: 11-02-2015.

¹⁰⁴⁹ Margherita GUCCIONE; "La conservazione (art. 29)". En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 1. (Società Editrice Il Mulino. 2004. Bologna. Disponible: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2004/1/art29.htm>.) [=GUCCIONE; *La conservazione*.] Última consulta: 11-02-2015.

Esta división venía tomada de las iniciales experiencias legislativas de principios de siglo XX dadas con las Leyes promovidas por el ministro Rosadi, pero se vio confirmada por el Decreto Legislativo 368/1998 y posteriormente por el Decreto Legislativo 300/1999, el cual preveía la división del Ministerio en Direcciones Generales, y en concreto en 4 de ellas.

Sin embargo, al comenzar el siglo XX el Legislador italiano decidió a modificar la planta departamental, aprobó por medio del Decreto Legislativo de 8 de enero de 2004, número 3 y previamente al número 42, por el que se aprueba del Código de Bienes Culturales, un nuevo sistema de organización del Ministerio¹⁰⁵⁰, el cual se dividía en tres grandes áreas o estructuras de primer nivel¹⁰⁵¹. Estas grandes estructuras contenedoras de todos los niveles inferiores serían los Departamentos. La idea del Legislador era la de dividir el Departamento Ministerial en grandes departamentos administrativos por razón de la materia, alrededor de los cuales articular las materias competenciales atribuidas al Ministro. El número de Departamentos sería de 4, siendo estos, el Departamento para los bienes culturales y paisajísticos, el departamento para los bienes archivísticos y libreros, el Departamento para la investigación, la innovación y la organización, y por último, el Departamento para los espectáculos¹⁰⁵².

La creación de estos Departamentos fue en su día presentado como un avance en materia organización estructural de la Administración, ya que con ellos, se superaba la tradicional división en direcciones generales y se articulaba un nuevo sistema que tendía a una mejor coordinación de los órganos inferiores, a razón de sus función administrativa, habida cuenta, la separación entre función política y función administrativa de los ministerios que se había obrado en la década precedente y se plasmó de modo definitivo en el Decreto Legislativo 165/2001.

Así las cosas, los cuatro Departamentos dependerían en cuanto a su labor administrativa del Secretario General, y en cuanto a las funciones de dirección política

¹⁰⁵⁰ Marco CAMMELLI; "La riorganizzazione del ministero per i Beni e le Attività culturali (d.lg. 8 gennaio 2004, n. 3)". En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 3. (Società Editrice Il Mulino. 2003. Bologna. Disponible en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2003/3/cammelli.htm>.) [=CAMMELLI; *La riorganizzazione*.] Última consulta: 11-02-2015.

¹⁰⁵¹ BARBATI; *Diritto dei beni*. P. 130.

¹⁰⁵² Este último de acuerdo con la nueva atribución competencial que hizo en materia de espectáculos al Ministerio de Bienes y Actividades Culturales el Decreto Legislativo 368/1998, junto al Deporte.

estarían vinculados al Ministro. Los nuevos departamentos no sustituirían las viejas direcciones generales, sino que las acogerían en su seno, según las materias que tuviesen atribuidas. De conformidad al anterior organigrama eran 8 las direcciones existentes, entre las que encontrábamos, en primer lugar las dependientes del Departamento para los Bienes Culturales y Paisajísticos, que eran la Dirección General para los Bienes Arqueológicos, la Dirección General para los Bienes Arquitectónicos y Paisajísticos, la Dirección General para el Patrimonio Histórico, Artístico y Etnoantropológico, y la Dirección General para la Arquitectura y el Arte Contemporáneo.

En segundo lugar, encontramos las Direcciones Generales para los Archivos y para los Bienes Libreros y las Instituciones Culturales que dependían del Departamento para los Bienes Archivísticos y Libreros. Y por último, las dos restantes, que eran la Dirección General para los Asuntos Generales, el Presupuesto y los Recursos Humanos y la Formación, y la Dirección General para la innovación tecnológica y la promoción que dependían del Departamento para la Investigación, la Innovación y la Organización.

Sin embargo, la más consagrada doctrina denunciaba que en los departamentos se daba acogida a funciones muy heterogéneas y sobre todo, en el caso del Departamento para los bienes Culturales y Paisajísticos¹⁰⁵³. Pero, no era esta la única crítica que existía, sino que además la creación de este modo de división extraño a la tradición italiana o la creación de un grandes estructuras artificiales cuya actuación era lenta y no daba respuestas adecuadas a las necesidades sociales, han llevado al Gobierno a suprimirlos y volver al anterior modo de división y estructuración ministerial que existía desde principios del siglo XX.

En la nueva organización otorgada por el Decreto 171/2014 del Presidente del Consejo de Ministros, vemos que han desaparecido los Departamentos como grandes áreas organizativas y se consolidan las Direcciones Generales tradicionales en el organigrama administrativo italiano. Así pues, en lugar de las ocho originarias del Decreto 173/2004, las materias competenciales que tiene el ministerio atribuidas se han dividido en doce oficinas, como ya anuncia el artículo 2.1 del Decreto 171/2014. Así mismo, nos encontramos ante órganos directivos de nivel general y pertenecientes a la

¹⁰⁵³ BARBATI; *Diritto dei beni*. P. 131.

Administración central del Estado italiano, tal y como dispone el propio apartado 1 del artículo 2.

Pero la verdadera organización de las Direcciones generales viene en el Capítulo III del Decreto del año 2014, donde se articula el Ministerio en doce órganos directivos que revestirán el rango de Dirección General. Así, el Presidente del Ejecutivo a propuesta del Ministro de Bienes y Actividades Culturales y del Turismo, ha creado por medio del artículo 12 la Dirección General de Educación e Investigación, la Dirección General de Arqueología, la Dirección General de Bellas Artes y Paisaje, la Dirección General de Arte y Arquitectura Contemporánea y Periferia urbana, la Dirección General de Espectáculo, la Dirección General del Cine, la Dirección General del Turismo, la Dirección General de Museos, la Dirección General de Archivos, Dirección General de Bibliotecas e Instituciones Culturales, la Dirección General de Organización y la Dirección General de Presupuestos.

Como puede observarse, se han producido sensibles modificaciones, pues si bien se han conservado algunas Direcciones Generales del anterior organigrama como las relativas a espectáculos, a los archivos de modo íntegro, también se han conservado otras como la antigua de bienes arqueológicos o la relativa a Arquitectura y Arte Contemporáneos, solo que se ha procedido a re-denominarlas y pasando a llamarse respectivamente Dirección General de Arqueología o Dirección General de Arte y Arquitectura Contemporánea y Periferia urbana. Lo mismo ha sucedido con la Dirección General de Bienes Libreros e Instituciones Culturales que ahora ha pasado a denominarse Dirección General de Bibliotecas e Instituciones Culturales.

Por otro lado, la antigua Dirección General de Asuntos Generales, Presupuesto y Recursos Humanos y Formación ha pasado a dividirse en dos órganos, que son la Dirección General de Educación e Investigación, Dirección General de Presupuestos. Lo mismo ha sucedido con la antigua Dirección General de Bienes Libreros e Instituciones Culturales, de la que ha surgido la Dirección General de los Museos.

Un fenómeno distinto ha sido el relativo a la desaparición del Departamento para la Investigación, la Innovación y la Organización, cuya denominación se ha conservado en la mencionada Dirección General de Educación e Investigación, pero sobre todo, se

ha recuperado con la Dirección General de Organización. Del mismo modo, tampoco se ha dejado perder la competencia relativa a los espectáculos¹⁰⁵⁴, ya que al desaparecer el Departamento relativo a esta materia debido a este reajuste.

Otras novedades que aporta el Decreto 171/2014 son la creación de Direcciones Generales que recogen materias como el Cine, el Turismo. Llamativo ha sido que el Gobierno haya recuperado la tradicional Dirección General de Bellas Artes, origen y principio de toda la organización administrativa para la tutela del patrimonio cultural que se creó en el seno del Ministerio de Instrucción Pública. Hoy vuelve a crearse como Dirección General de Bellas Artes y del Paisaje para acoger en su seno a las antiguas Direcciones Generales para los Bienes Arquitectónicos y Paisajísticos y para el Patrimonio Histórico, Artístico y Etno-antropológico.

1.5. Las Instituciones Técnicas Centrales y aquellas dotadas de Autonomía especial.

Junto a los órganos de los que ya hemos hablado y a los que se refiere el artículo 2 del Decreto 171/2014, este mismo artículo dispone que forman parte de la Administración otras oficinas ejecutivas tanto a nivel central como periférico. Parte de las doctrina los llama estructuras técnicas autónomas¹⁰⁵⁵.

Estas instituciones venían reguladas en el artículo 6 del Decreto Legislativo 368/1998, que fue modificado por el artículo 4 del Decreto Legislativo 3/2004. Hoy en

¹⁰⁵⁴ Sobre esta materia competencial recomendamos la lectura de: Carla BARBATI; "Lo spettacolo: il difficile percorso delle riforme (dalla Costituzione del 1948 al "nuovo" Titolo V e "ritorno)". En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 1. Società Editrice Il Mulino. 2003. Bologna. Disponible en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2003/1/barbati.htm>. Última consulta: 11-02-2015; Claudia TUBERTINI; "La disciplina dello spettacolo dal vivo tra continuità e nuovo statuto delle autonomie". En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 3. Società Editrice Il Mulino. 2004. Bologna. Disponible en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2004/3/tubertini.htm>. Última consulta: 11-02-2015; Carla BARBATI; " Il rilancio dello spettacolo nelle scelte urgenti del decreto "Valore cultura". En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 3. Società Editrice Il Mulino. 2013. Bologna. Disponible en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2013/3/barbati.htm>. Última consulta: 11-02-2015; Carla BARBATI; "Lo spettacolo nel decreto "Art Bonus". Conferme e silenzi". En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 3. Società Editrice Il Mulino. 2014. Bologna. Disponible en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2014/3/barbati.htm>. Última consulta: 11-02-2015.

¹⁰⁵⁵ BARBATI; *Diritto dei beni*. P. 151 y ss.

día el régimen jurídico se contiene en el Capítulo V del Decreto 171/2014, y en concreto en el artículo 30. Dicho artículo establece tres tipos de instituciones técnicas autónomas, diferenciando entre aquellas que son centrales, aquellas dotadas de autonomía especial y un tercer grupo de museos y centros o lugares culturales expositivos dotados de autonomía¹⁰⁵⁶.

Pero no sólo forman parte del grupo de las Instituciones autónomas las que se incluyen en los apartados 1, 2 y 3 del artículo 30, sino que de acuerdo con la norma prevista en el artículo 14.2 del Decreto-Ley de 31 de mayo de 2014, número 83, convertido en Ley de 29 de julio de 2014, número 106, el Ministro por medio de un decreto suyo podrá otorgar esta categoría a cualquier oficina ya existente o crearla *ex novo*.

Precisamente esto, lo que se hace es confirmar que para crear cualquier institución de tipo autónoma se hará por medio de Decreto ministerial de naturaleza no reglamentaria, tal y como dispone el artículo 17.4 bis, E) de la Ley 400/1988, de 23 de agosto. Sin embargo, la creación de este nuevo ente no podrá suponer un aumento en el gasto ministerial.

A continuación iremos analizando uno a uno los tres tipos.

1.5.1. Las Instituciones Técnicas Centrales.

Las instituciones técnicas centrales son un conjunto de entes autónomos de carácter técnico que forman parte de la Administración dependiente del Ministro de Bienes y Actividades Culturales y del Turismo. A este tipo de instituciones sólo

¹⁰⁵⁶ Estas instituciones culturales son una preocupación para el Departamento de Bienes y Actividades Culturales y del Turismo, pues dada su autonomía no se someten a la coordinación diaria de la Administración ministerial. Estas instituciones culturales, tienen a su cargo importantes bibliotecas o colecciones artísticas. Analiza las relaciones entre estas instituciones y el Ministerio el estudio de la Profesora: Lucia ZANNINO; "Un mondo a parte: Gli archivi e le Biblioteche". En el colectivo: *I beni culturali tra tuela, mercato e territorio*. (Passigli Editori. 2012. Bagno a Ripoli. Pp. 207-240.) [=ZANNINO; *Un mondo a parte*.] P. 218.

pertenecen aquellas que han sido incluidas como tales en el apartado 1 del artículo 30 del Decreto 171/2014 por tener una gran relevancia a nivel nacional. Así pues, en este apartado nos encontramos¹⁰⁵⁷ El Instituto central para la catalogación y la documentación, el Instituto central para el catálogo único de las bibliotecas Italianas, la fábrica de piedras duras, el Instituto central per la demoetnoantropología, el Instituto central para la restauración y la conservación del patrimonio archivístico y bibliográficos¹⁰⁵⁸, el Instituto central para los archivos, el Instituto central para los bienes sonoros y audiovisuales y finalmente, el Instituto Central para las Gráficas, que sucede al antiguo Instituto Nacional de Gráficas.

Por cuanto se refiere a la organización y funcionamiento de las Instituciones técnicas de nivel central, esta deberá ser contenida o bien en el decreto que lo crea o bien en un decreto posterior, pero su régimen jurídico debe ser aprobado por medio de Decreto Ministerial tal y como dispone el artículo 17.4 bis, E) de la Ley 400/1988, de 23 de agosto y el artículo 4 en sus apartados 4 y 4 bis, del decreto 300/199, de 30 de julio, así como el artículo 30.5 del Decreto 171/2014 del Presidente del Consejo de Ministros.

Estas instituciones estarán dirigidas por un director que será elegido entre los dirigentes de la Administración del Ministerio de Bienes y Actividades Culturales y del Turismo, debiendo estos pertenecer al nivel general, tal y como exige el párrafo 6 del artículo 30.

¹⁰⁵⁷ La literalidad del artículo 31 es la siguiente: "*Artículo 30. Istituti centrali e dotati di autonomia speciale*

1. Sono istituti centrali:

a) l'Istituto centrale per il catalogo e la documentazione;

b) l'Istituto centrale per il catalogo unico delle biblioteche italiane;

c) l'Opificio delle pietre dure;

d) l'Istituto centrale per la demoetnoantropologia;

e) l'Istituto centrale per il restauro e la conservazione del patrimonio archivistico e librario;

f) l'Istituto centrale per gli archivi;

g) l'Istituto centrale per i beni sonori e audiovisivi;

h) l'Istituto centrale per la grafica, che subentra all'Istituto nazionale per la grafica."

¹⁰⁵⁸ ZANARDI; *La Crisi*. P. 95.

1.5.2. Las Instituciones Técnicas dotadas de autonomía especial.

En cuanto a las Instituciones dotadas de autonomía especial, el propio decreto diferencia en los apartados 2 y 3 entre dos tipos la generalidad de ellas menos los museos integrarían el primer tipo y del segundo formarían parte los museos, galerías de arte y otros establecimientos expositivos permanentes.

Respecto a los primeros, forman parte de este grupo los incluidos en la relación del apartado 2 del artículo 30¹⁰⁵⁹, siendo estas las siguientes instituciones: la superintendencia especial para el Coliseo, el Museo Nacional Romano y el Área Arqueológica de Roma, la Superintendencia especial para Pompeya, Herculano y Stabia, el Instituto Superior para la Conservación y la Restauración, la Biblioteca Nacional Central de Roma y la de Florencia, el Archivo Central del Estado, y finalmente el Centro del Libro y la Lectura.

Además, a los dos primeros órganos de esta lista, el Gobierno le ha dispensado el nivel de oficina ejecutiva de tipo general, habida cuenta que se trata superintendencias. Debemos hacer notar que desde hace años, los sucesivos Gobiernos habían ido creando superintendencias para lugares especiales habida cuenta la gran concentración de bienes culturales.

Así pues, la primera de las experiencias administrativas fue la creación de la Superintendencia Arqueológica para Pompeya que fue creada por virtud del artículo 9 de la Ley de 8 de octubre de 1997, número 352¹⁰⁶⁰. A este órgano especial se le confería

¹⁰⁵⁹ Dispone el apartado 2 que forman parte de las Instituciones dotadas de autonomía especial los siguientes:

"2. Sono istituti dotati di autonomia speciale:

a) quali uffici di livello dirigenziale generale:

1) la Soprintendenza speciale per il Colosseo, il Museo Nazionale Romano e l'area archeologica di Roma;

2) la Soprintendenza speciale per Pompei, Ercolano e Stabia, nei termini di cui all'articolo 41, comma 2;

b) quali uffici di livello dirigenziale non generale:

1) l'Istituto superiore per la conservazione e il restauro;

2) la Biblioteca Nazionale Centrale di Roma;

3) la Biblioteca Nazionale Centrale di Firenze;

4) l'Archivio Centrale dello Stato;

5) il Centro per il libro e la lettura."

¹⁰⁶⁰ BARBATI; *Diritto dei beni*. P. 150.

el control y coordinación de las políticas de conservación de los restos arqueológicos de Pompeya y Herculano¹⁰⁶¹. Para ello, se le dotaba de autonomía científica, organizativa, administrativa y presupuestaria.

Esta prueba inicial fue satisfactoria, lo que llevó a los sucesivos Gobiernos a crear hasta otras cuatro superintendencias nuevas, siendo estas la Superintendencia para el Polo Museístico de Nápoles, que fue creada por Decreto del Ministro de Bienes y Actividades Culturales, de 11 de mayo de 2001¹⁰⁶²; poco tiempo después se creó la Superintendencia arqueológica de Roma por Decreto del Ministro de Bienes y Actividades Culturales, de 22 de mayo de 2001¹⁰⁶³; seguida en el tiempo se creó por medio de Decreto del Ministro de Bienes y Actividades Culturales, de 11 de diciembre de 2001 tres nuevos órganos, siendo estos la Superintendencia para el Polo Museístico romano, la Superintendencia para el Polo Museístico florentino y la Superintendencia para el Polo Museístico veneciano¹⁰⁶⁴. A todas ellas se les dotó de autonomía científica, organizativa, administrativa y contable. Así mismo, el Decreto ministerial de 2001 dotó de un nuevo régimen jurídico a las superintendencias, siendo completado poco tiempo después por el Decreto Ministerial de 31 de enero de 2002. Las superintendencias creadas por el Decreto de 11 de diciembre de 2001, supusieron la reunión de diversos museos bajo la dirección de un sólo dirigente administrativo¹⁰⁶⁵. En este sentido, observamos que esta unión museística pudo ser más artificial que real, dado que bajo un mismo órgano se daba cabida a instituciones muy variadas en cuanto a temática, con el único aspecto en común de ser un establecimiento museístico. Era por tanto una unión administrativa y no técnica como hubiese sido lo deseable.

En consecuencia, el Decreto 171/2014 ha acabado parcialmente con este entramado de Superintendencias especiales, al incluir en el elenco del apartado 2 del

¹⁰⁶¹ La problemática de Pompeya ha sido recientemente analizada por Valerio Francola en: Valerio FRANCOLA; "La difficile storia di Pompei". En el colectivo: *I beni culturali tra tutela, mercato e territorio*. (Pasigli Editori. Milano. 2012.) [=FRANCOLA; *Storia di Pompei*.] P. 269 y ss. Aconsejamos también la lectura de: Giuseppe GHERPELLI; "L'autonomia pilota: l'esperienza di Pompei". En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 1. (Società Editrice Il Mulino. 1999. Bologna. Disponible en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/1999/1/gherp.htm>.) Última consulta: 11-02-2015.

¹⁰⁶² BARBATI; *Diritto dei beni*. P. 150.

¹⁰⁶³ BARBATI; *Diritto dei beni*. P. 150.

¹⁰⁶⁴ BARBATI; *Diritto dei beni*. P. 150.

¹⁰⁶⁵ Giovanni PINNA; "Patrimonio Culturale, musei e il Codice dei Beni culturali". En el colectivo: *Lo stato aculturale. Intorno al Codice dei Beni Culturali*. (Editoriale Jaca Book. 2005. Milano.) [= PINNA; *Patrimonio Culturale*.] P. 50.

artículo 30, las dos primeras y suprimir todas las que fueron creadas en el decreto de 11 de diciembre de 2001, así como la relativa al Polo museístico napolitano.

Del mismo modo, a las dos superintendencias que no han sido suprimidas el Decreto les ha cambiado la titulación, pasando la antigua "Superintendencia Arqueológica para Pompeya" a denominarse "Superintendencia especial para Pompeya, Herculano y Stabia"¹⁰⁶⁶, y la anterior "Superintendencia arqueológica de Roma" actualmente ha sido denominada como "Superintendencia especial para el Coliseo, el Museo Nacional Romano y el Área Arqueológica de Roma". En ambos casos, con el cambio de denominación se quiere reflejar un cambio en el ámbito competencial ya que se ha abierto a otras áreas y bienes culturales que anteriormente no se encontraban incluidos en el radio de acción de ambos órganos.

Por cuanto respecta a la dirección de estas instituciones, la misma corresponderá a un Director que será nombrado de entre los el personal dirigente que forme parte del Ministerio de Bienes y Actividades Culturales y del Turismo, debiendo estos pertenecer al nivel general, de conformidad a lo dispuesto en el párrafo 6 del artículo 30. Esto se ve exceptuado en el caso de las dos Superintendencias Especiales, que serán dirigidas por un superintendente elegido de conformidad al procedimiento establecido en el artículo 19 párrafo 4 del Decreto Legislativo de 31 de marzo de 2001, número 165.

En cuanto al segundo tipo de instituciones autónomas, es decir, las entidades museísticas, las galerías y demás lugares culturales expositivos permanentes, son los que se relacionan en el apartado 3 del artículo 30¹⁰⁶⁷. Entre dichos entes se incluyen: la

¹⁰⁶⁶ Carla BARBATI; "Pompei dieci anni dopo. Ascesa e declino dell'autonomia gestionale". En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 1-2. (Società Editrice Il Mulino. 2012. Bologna. Disponible en: http://www.aedon.mulino.it/archivio/2012/1_2/zan.htm.) Última consulta: 11-02-2015.

¹⁰⁶⁷ El artículo 30.3 del Decreto 171/2014 dice: "3. Sono altresì dotati di autonomia speciale i seguenti istituti e musei di rilevante interesse nazionale:

a) quali uffici di livello dirigenziale generale:

- 1) la Galleria Borghese;
- 2) la Galleria degli Uffizi;
- 3) la Galleria Nazionale d'Arte Moderna e Contemporanea di Roma;
- 4) le Gallerie dell'Accademia di Venezia;
- 5) il Museo di Capodimonte;
- 6) la Pinacoteca di Brera;
- 7) la Reggia di Caserta;

b) quali uffici di livello dirigenziale non generale:

- 1) la Galleria dell'Accademia di Firenze;
- 2) la Galleria Estense di Modena;

Galería Borghese de Roma, la Galería de los Uffizi de Florencia, la Galería Nacional de Arte Moderno e Contemporánea de Roma, las Galerías de la Academia de Venecia, el Museo de Capodimonte, la Pinacoteca di Brera de Milán, la Reggia de Caserta, la Galería de la Academia de Florencia, la Galería Estense de Módena, la Galería Nacional de arte antiguo de Roma, el Museo Nacional del Bargello, el Museo Arqueológico Nacional de Nápoles, el Museo Arqueológico Nacional de Reggio Calabria, el Museo Arqueológico Nacional de Taranto, el Paestum; el Palacio Ducal de Mantua, el Palacio Real de Génova, el "Polo Reale" de Turín¹⁰⁶⁸. Todos estos centros de conformidad al artículo 35.3 del Decreto 171/2014 dependen de la Dirección General de Museos, salvo los casos de los Museos Arqueológicos que dependen de la Dirección General de Arqueología.

Debemos de recordar que la creación y constitución de una nueva institución autónoma de este tipo, debe realizarse por medio de Decreto del Ministro de Bienes y Actividades Culturales y del Turismo, de acuerdo con el artículo 17.4 bis, E) de la Ley 400/1988, de 23 de agosto. Pero esta nueva creación no puede suponer un aumento del gasto del Departamento Ministerial.

Del mismo modo, en este mismo Decreto o en otro deberá incluirse el régimen organizativo y las funciones de estas instituciones, pero la norma que lo apruebe debe revestir la cualidad de Decreto Ministerial.

En cuanto a la dirección de estas instituciones y museos le ejercerá un dirigente con categoría de director¹⁰⁶⁹, que será nombrado de conformidad al procedimiento

-
- 3) *la Galleria Nazionale d'arte antica di Roma;*
 - 4) *il Museo Nazionale del Bargello;*
 - 5) *il Museo Archeologico Nazionale di Napoli;*
 - 6) *il Museo Archeologico Nazionale di Reggio Calabria;*
 - 7) *il Museo Archeologico Nazionale di Taranto;*
 - 8) *Paestum;*
 - 9) *il Palazzo Ducale di Mantova;*
 - 10) *il Palazzo Reale di Genova;*
 - 11) *il Polo Reale di Torino."*

¹⁰⁶⁸ Sobre las instituciones museísticas de Turín, recomendamos la lectura del artículo: Daniele JALLA; "Le istituzioni museali torinesi". En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 2. (Società Editrice Il Mulino. 1998. Bologna. Disponible en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/1998/2/jalla.htm>.) [=JALLA; "Le istituzioni.]" Última consulta: 11-02-2015.

¹⁰⁶⁹ Hasta la aprobación del Código de Bienes Culturales y del Paisaje, ninguno de los grandes museos nacionales tenía autonomía funcional, ni personal propio, ni si quiera un director que los rigiese. La dirección dependía de la Superintendencia competente. Parte de la doctrina opina que esta situación ha

dispuesto en el apartado 4 del artículo 19 del Decreto Legislativo de 3 de marzo de 2001 número 165, para las primeras 7 instituciones incluidas en el listado y que se corresponde con las que figuran en la letra A) del apartado 3. Para el resto de los casos, el director será elegido de acuerdo con el procedimiento inserto en el artículo 19.5 del mismo Decreto Legislativo 165/2001.

Debemos también recordar que tanto el artículo 30.6 como el artículo 34 del Decreto 171/2014 prevén la posibilidad de nombrar a alguno de estos directores de museos, director del respectivo Polo Museístico regional, aunque esto no suponga un incremento del salario.

2. La Administración descentralizada y periférica.

Dentro de la organización del Estado y de la estructura administrativa que ejecuta las políticas de este, además de la Administración central, existe otra periférica que tiene sedes deslocalizada por todo el territorio nacional. En este sentido se creó por el ministro Rosadi una incipiente estructura de oficinas a nivel nacional que serían las superintendencias. Esta inicial planta administrativa tuvo un desarrollo posterior hasta llegar al punto en el que nos encontramos.

Esta Administración, al igual que el resto de la estructura del Ministerio de Bienes y Actividades Culturales y del Turismo venía regulada en el Decreto Legislativo 368/1998 por el que se sometió a una gran modificación todo el Departamento. Esta normativa se vio nuevamente modificada por el Decreto Legislativo 3/2004 y más recientemente por el Decreto 171/2014.

sido desastrosa, por cuanto durante años se ha considerado los museos del Estado como almacenes de titularidad estatal abiertos al públicos. Esto es debido por la propia finalidad de cada uno de los organismos. En este sentido, debemos de recordar que la Superintendencia tiene una función administrativa de control, mientras que el museo se trataría de un organismo con vocación de servicio público. Ver: PINNA; *Patrimonio Culturale*. P. 49.

Antes de la última de las reformas del pasado agosto de 2014, el diseño del organigrama periférico dado por el Decreto del Presidente de la República 173/2004, era bastante diferente. Dicha normativa instituyó las Direcciones Generales para los Bienes Culturales y Paisajísticos en virtud del artículo 20 de dicho Decreto. Seguidamente, se recogen las tradicionales superintendencias y otras instituciones como las Bibliotecas los Archivos del Estado o los Museos Nacionales.

Por cuanto respecta a las Direcciones regionales fue otra de las grandes creaciones programáticas, con el fin de instituir una cúpula que coordinase las superintendencias y otros organismos regionales. El Ejecutivo seguía el mismo modelo que había impuesto en el caso de la Administración Central con la creación de los Departamentos administrativos como grandes estructuras administrativas que buscaban coordinar la actividad de todas las oficinas, órganos o secciones. Ambas creaciones fueron presentadas como grandes novedades en el modo de estructurar la planta organizativa de la Administración del Ministerio de Bienes y Actividades Culturales¹⁰⁷⁰.

Las Direcciones regionales sustituyen las superintendencias regionales constituyéndose como "*uffici dirigenziali generali*" para el ámbito regional de acuerdo con el artículo 7.4 del Decreto Legislativo 368/1998. Estas direcciones regionales tenían sede en las capitales de las Regiones de acuerdo con el artículo 5 del Decreto Legislativo 3/2004, y como ya hemos apuntado, la función principal de los Directores Regionales era la de coordinar la Administración a su cargo en el ámbito territorial que tenía encargado, y coordinar la actividad de las oficinas que la componen, tal y como dispone el artículo 7 en su apartado 5 del Decreto Legislativo 368/1998¹⁰⁷¹.

Toda esta estructura ha sido definitivamente derogada por medio del artículo 41.1 *in fine*, que opta por derogar los artículos que creaban las Direcciones Regionales¹⁰⁷².

¹⁰⁷⁰ Posteriormente también del Turismo al unirse esta atribución material.

¹⁰⁷¹ BARBATI; *Diritto dei beni*. P. 144.

¹⁰⁷² El artículo 41.1 del Decreto 171/2014, sobre las normas transitorias, finales y derogaciones, dispone que "*...decorrere dalla data di efficacia del presente decreto cessano di avere vigore...gli articoli 7 e 8 del decreto legislativo 20 ottobre 1998, n. 368.*"

Esta derogación ha incidido de modo contundente en el modo de organizar la Administración periférica, al suprimirse otro de los órganos que fue presentado como basilar y novedoso a fin de favorecer la coordinación de la Administración a su cargo¹⁰⁷³. Sin embargo, la creación de nuevos cargos de libre designación política lo único que hacía era poner capas y niveles administrativos nuevos que no se transformaban en una Administración más eficaz, sino simplemente en una Administración más grande.

El nuevo régimen jurídico de esta estructura administrativa periférica viene recogido en el artículo 2 del Decreto 171/2014, que en su apartado 1 dispone que la Administración periférica se compone de nueve oficinas de nivel general. También a ella se dedica el apartado segundo, que incluye en el ámbito de la Administración descentrada los institutos autónomos que de modo específico se recogen en el artículo 30, y en concreto en sus apartados 2.A y 3.A.

Pero de un modo más claro, nos habla sobre los órganos periféricos del Ministerio este mismo Decreto en su artículo 31, que relaciona los que deben considerarse tras la reforma. Así, componen la Administración periférica tras la reorganización, los Secretarios Regionales del Ministerio de Bienes y Actividades Culturales y del Turismo, las superintendencias, los museos regionales, los archivos del Estado y las Bibliotecas.

La reorganización a la que hemos asistido de la mano del Decreto del Presidente del Consejo de Ministros ha sido ciertamente intensa al modificarse determinados órganos y reducirse el número de otros, tal y como iremos examinando a continuación.

2.1. La novedad administrativa: los Secretarios Regionales del Ministerio de Bienes y Actividades Culturales y del Turismo.

¹⁰⁷³ No hacía mucho tiempo, el Consejo Superior de Bienes Culturales y del Paisaje, propuso la modificación sustancial de las atribuciones y funciones que tenían encomendadas las Direcciones Regionales, con el fin de simplificar a fin de aminorar su importancia en favor de los órganos técnicos. Ver: GRAZIANI; *Costi*. P. 71.

Como gran novedad por parte del Ejecutivo italiano se ha presentado la creación de los Secretarios Regionales del Ministerio de Bienes y Actividades Culturales y del Turismo, que vienen contemplados en el artículo 31.1 del Decreto 171/2014. Pero la supresión de las Direcciones Regionales por obra de la referida norma, a simple vista pudiera parecer más incisiva de lo que realmente ha sido, habida cuenta que lo realmente hecho por el ejecutivo ha sido cambiar la denominación de un órgano por otro, es decir, se ha procedido a una red denominación del órgano, pero conservando el nivel interpuesto entre toda la Administración periférica del Ministerio de Bienes y Actividades Culturales y del Turismo y el jefe de la misma que es el Prefecto.

Sin embargo, la regulación de la figura de los Secretarios Regionales viene recogida en el artículo 32 del Decreto 171/2014 del Presidente del Consejo de Ministros, en un artículo muy amplio, tal vez el más grande de toda la norma tras el que regula las superintendencias.

La plasmación de esto que decimos es que el nuevo cargo de los Secretarios Regionales no es tan nuevo, habida cuenta que el propio artículo 32 en su apartado 1 dispone atribuye funciones similares a las que tenían consagradas los Directores Regionales, como la coordinación de las Actividades de las Estructuras periféricas del Ministerio en el área geográfica de su exclusiva dependencia, pero siempre con respeto a los cargos de especificidad técnica, lo que nos indica que no se trata de un cargo tan técnico como el nombre podría indicar. La modificación de la denominación por el de Secretario pudiera querer buscar por parte del Ejecutivo acabar con la presunción de politización que se extendía sobre las Dirección Regionales. Por ello, el Gobierno italiano pudiera haber decidido el cambio de denominación por un nombre tradicionalmente más técnico para el órgano directivo.

Los Secretarios continúan siendo la vía de comunicación directa entre el Ministerio, tanto en su Administración central como periférica que dependa de su mano con el resto de Administraciones territoriales, debiendo para ello de cuidar y conservar, en incluso favorecer estas relaciones para buscar una mejor cooperación y colaboración en las actividades y funciones comunes que deban desarrollar.

No son las únicas funciones que tiene atribuidas el Secretario regional, aunque sí las principales. El apartado 2 concretiza de modo más pormenorizado que el Secretario además convocará y presidirá la Comisión Regional que sustituye los Comités Regionales de Coordinación sobre las que ya se habló en sede de órganos consultivos. Estas comisiones serán convocadas por él mismo o a petición del Secretario General o del Director General del ramo por parte del Ministerio de Bienes y Actividad Cultural y del Turismo, o bien a petición de otro órgano de la Administración Estatal o territorial de cualquier nivel.

Otra de las funciones encargadas es dar cuenta tanto al Secretario General del Ministerio en todo caso, como a los Directores Generales del ramo competente de las actividades y actuaciones que protagonice la Administración periférica.

Dispone los concursos públicos para la restauración e intervenciones conservadoras de bienes culturales¹⁰⁷⁴. Del mismo modo, compete al Secretario Regional transmitir a los Directores Generales del ramo, las valoraciones propias sobre las propuestas que realicen las superintendencias y el orden de prelación en las que se deben de atender. Del mismo modo, transmitirá a los Directores Generales competentes en la materia las propuestas que realicen el resto de Administraciones Territoriales.

Como órgano técnico tiene el encargo de emanar informes sobre las competencias del Ministerio, también en relación a las Conferencias de Servicios existentes en los casos en los que se deban ejecutar proyectos en los que intervengan dos o más superintendencias sectoriales.

Así mismo intervendrá la Secretaría Regional en la redacción conjunta de los planes paisajísticos unto a las regiones que tienen las competencias atribuidas, que posteriormente enviará al Director General del ramo para su aprobación por el Ministerio.

¹⁰⁷⁴ Sobre los aspectos restaurativos, ya en el texto único de 1939 aparecía la obligación de solicitar autorización del Ministerio para proceder a la restauración de bienes culturales, aunque actualmente corresponde otorgar la preceptiva autorización a las Superintendencias del Sector correspondiente. Ver: Fausto BALDI; "La conservazione dei beni culturali nel testo unico". En el colectivo: *Il testo unico sui beni culturali e ambientali*. (Giuffrè Editore. 2000. Milano.) [= BALDI; *La conservazione*.] P. 63 y ss.

Las Secretarías Generales además, instruirá la documentación relativa a los Programas anuales y plurianuales que enviará a las Comisiones regionales para su aprobación e inclusión en los programas nacionales que elabora el Ministerio, disponiendo el orden de importancia de los proyectos a ejecutar. Asimismo, predispone junto a las Regiones, los programas y planeamientos sobre las intervenciones a efectuar para conseguir la recuperación y valorización de diversas áreas con importantes valores paisajísticos.

La Secretaría regional, además promoverá acuerdos con los titulares dominicales sobre bienes culturales con el fin de realizar intervenciones y procesos conservativos, sufragados con los presupuestos del Estado total o parcialmente¹⁰⁷⁵, así como, convenciones para promover el acceso del general públicos a dichos bienes de titularidad privada.

En materia presupuestaria, la Secretaría general promoverá políticas para la captación de fondos dinerarios a fin de poder ampliar las actuaciones de la dirección general¹⁰⁷⁶, así como la promoción del mecenazgo o la realización de intervenciones sufragadas por privados a través de contratos de sponsorización¹⁰⁷⁷.

El Secretario regional decidirá sobre el crédito presupuestario que se le ha dispuesto para el funcionamiento de la oficina, decidiendo sobre las intervenciones y adquisiciones que se realizarán, así como la compra de material o la prestación de servicios necesarios para el desempeño de la actividad administrativa. Del mismo modo,

¹⁰⁷⁵ Luigi GALLUCCI; "Restauro e partecipazione finanziaria dello Stato". En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 2. (Società Editrice Il Mulino. 2000. Bologna. Disponible en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2000/2/gallucci.htm>.) [=GALLUCCI; *Restauro*.] Última consulta: 11-02-2015.

¹⁰⁷⁶ Una parte de estos fondos suelen venir de las Fundaciones Bancarias que contribuyen a las restauraciones o a las actividades de promoción y revalorización por medio de ayudas a los proyectos promovidos por las Direcciones Generales o por las Superintendencias en los casos de Administraciones regionales. Sobre el modo de funcionamiento de las Fundaciones Bancarias recomendamos la lectura de: Aristide POLICE; "Fondazioni bancarie, imprese strumentali e diritto amministrativo". En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 1. (Società Editrice Il Mulino. 2009. Bologna. Disponible en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2009/1/police.htm>.) [=POLICE; *Fondazioni bancarie*.] Última consulta: 11-02-2015.

¹⁰⁷⁷ Federico VENTURA; "Le sponsorizzazioni "atipiche" tra Fondazioni bancarie e pubbliche amministrazioni". En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 1. (Società Editrice Il Mulino. 2010. Bologna. Disponible en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2010/1/ventura.htm#notaast>.) [=VENTURA; *Sponsorizzazioni*.] Última consulta: 11-02-2015. También aconsejamos la Lectura de: Paolo CARPENTIERI; "La sponsorizzazione di beni culturali". En: VV. AA.; *ALibro dell'Anno del Diritto 2013*. (Istituto della Enciclopedia Italiana. 2013. Roma.

cuidará de la gestión no sólo materia, sino del personal adscrito a dicha Secretaría para que las actividades y funciones administrativas que tiene encargadas la Administración periférica se efectúan y verifiquen.

Llamativa es la competencia que se le atribuye en el apartado 2.v) por la cual puede proponer al Director General del Roma la avocación de alguna o algunas competencias de una determinada superintendencia sectorial.

Finalmente, deberá favorecer la implementación de políticas a nivel de su región en cualquiera de las materias que tiene atribuidas el ministerio sea a nivel museístico, librero, turístico, paisajístico, arquitectónico y demás materias.

La persona que deberá ser investida como Secretario regional será propuesta por el Secretario General del Ministerio, pero curiosamente la aprobación no debe venir del nivel superior, sino del inferior y dependiente, que será el Director General del Presupuesto, según el apartado 3 del artículo 32, y ello es porque las Secretarías regionales suponen un centro de costo para el Ministerio y por tanto, dependen organizativamente de la Dirección General del Presupuesto, aunque funcionalmente puedan depender del resto de Direcciones Generales y sobre todo en materia de personal. El nombramiento se hará efectivo a través de Decreto del Ministro de Bienes y Actividades Culturales y del Turismo y tendrán sede en la capital regional con las excepciones de las Regiones de Sicilia, Trentino-Alto Adige y del Valle de Aosta, que se regirán por sus propias normas.

2.2. Las Superintendencias de sector.

Tal vez, el órgano más tradicional en el organigrama de la Administración descentralizada sea la superintendencia, de cuya creación ya se dio cuenta en la Parte I de este estudio. Se trata por tanto, de un órgano perteneciente a la Administración

periférica pero de extracción y con competencias diversas a las antiguas Direcciones Regionales¹⁰⁷⁸, hoy Secretarías regionales.

Desde hace más de un siglo las superintendencias forman parte del entramado administrativo regional, aunque la regulación última viene dada por el Decreto Legislativo 368/1998, y las posteriores reformas de 2004, de 2009, o de febrero de 2014 por la que se modificaba y reordenaba el Ministerio. La última reforma de calado que se ha hecho ha sido precisamente la que ha obrado el Decreto 171/2014. Este último decreto ha modificado ampliamente el nivel administrativo relativo a las superintendencias, como se irá examinando a continuación.

Con anterioridad, las superintendencias de sectores, venían descritas en el artículo 19 del Decreto del Presidente de la República 173/2004. En dicho artículo se recogían cuatro superintendencias de sector, las cuales eran la Superintendencia para los Bienes Arquitectónicos y para el Paisaje, la Superintendencia para el Patrimonio Histórico, Artístico y Etno-antropológico, la Superintendencia para los bienes Arqueológicos, y la Superintendencia archivística¹⁰⁷⁹.

Esta norma, disponía en el apartado 2 del artículo 19 que las superintendencias tendrían el nivel administrativo de centro ejecutivo no general, y dependían directamente de la Dirección Regional¹⁰⁸⁰.

Tras la reforma operada por el Decreto 171/2014, se ha reducido el número de superintendencias. El artículo 31 que es el encargado de relacionar los órganos componentes de la estructura periférica del Ministerio tan sólo recoge tres de las antiguas en las letras B), C) y F) de su apartado 1, las cuales se corresponden con la Superintendencia para la Arqueología, la Superintendencia para las Bellas Artes y el Paisaje y la Superintendencia para los Archivos. A la vista de esto, deducimos que el Poder Ejecutivo ha decidido fusionar la Superintendencia para los Bienes Arquitectónicos y para el Paisaje y la Superintendencia para el Patrimonio Histórico,

¹⁰⁷⁸ EDRICI; *Le figure di coordinamento*.

¹⁰⁷⁹ BARBATI; *Diritto dei beni*. P. 146.

¹⁰⁸⁰ EDRICI; *Le figure di coordinamento*.

Artístico y Etno-antropológico dando a lugar a la nueva Superintendencia para las Bellas Artes y el Paisaje.

Así pues, el organigrama general trazado por la reciente normativa sólo contempla que la Administración periférica de cada región sólo tenga tres superintendencias, que son las contenidas en el artículo 31.1 del Decreto 171/2014.

Pero esta regla general tiene varias excepciones, pues este último Decreto prevé en su artículo 30 la existencia de órganos dotados de autonomía especial y que tienen la consideración de órganos centrales, pero como ya hemos visto pueden participar en órganos periféricos como en las Comisiones Regionales para el Patrimonio Cultural. Nos estamos refiriendo a los descritos en el apartado 2 letra A) del susodicho artículo 30.

Hoy en día, este instrumento normativo, tan sólo prevé la existencia de dos Superintendencias especiales, que serían la Superintendencia especial para el Coliseo, el Museo Nacional Romano y el área Arqueológica de Roma, la Superintendencia especial para Pompeya, Herculano y Stabia. Aunque estos dos órganos no formen parte de la Administración periférica, si participan e influyen en la actividad de este nivel organizativo, y a su vez, tienen la categoría de superintendencia. En consecuencia en las regiones del Lazio y de Campania las tres superintendencias que prevé el Decreto 171/2014 deben convivir con otras que tienen atribuida una función especial, y que va a colisionar con las competencias generales que tienen atribuidas los órganos de la Administración descentrada, como será el caso de la Superintendencia para la Arqueología en ambos casos.

Otra excepción a la regla general que hemos mencionado arriba es la que posibilita la dicción literal del artículo 14 en su apartado 2 del Decreto-Ley de 31 de mayo de 2014, número 83¹⁰⁸¹, el Ministro titular del Departamento de Bienes y de la Actividad Cultural y del Turismo, tiene la capacidad de elevar la categoría de cualquier

¹⁰⁸¹ Dicho Decreto-Ley fue convertido por el Parlamento Italiano a través de la Ley de 29 de julio de 2014, número 106, publicada en: *Gazzeta Ufficiale*, Serie Generale número 175, de 30 de julio de 2014.

oficina regional al nivel de superintendencia por medio de un mero Decreto¹⁰⁸², que deberá previamente acordar con el Ministro de Economía y Finanzas y el Ministro para la Simplificación y la Administración Pública¹⁰⁸³. Sobre esta potestad nada ha dicho el nuevo Decreto 171/2014, por lo que entendemos se encuentra todavía en vigor y puede ser ejercida cuando el Ministro lo estime conveniente.

En cuanto al régimen jurídico de las superintendencias, además del artículo 31, también versan sobre ellas, los artículos 33 donde se regulan la Superintendencia para la Arqueología y la Superintendencia para las Bellas Artes y el Paisaje y el artículo 36 donde se prevé la Superintendencia para los Archivos.

Al igual que el artículo 19 del Decreto del Presidente de la República 173/2004, los artículos 33 y 36 ya referidos del Decreto 171/2014 del Presidente del Consejo de Ministros prevé que las Superintendencias son oficinas de nivel directivo no general, con lo que no se aparta de la regulación precedente.

Sobre el cargo de superintendente, al ser un cargo directivo tal y como dispone el artículo 31 y los artículos 33 y 36, será elegido de entre los funcionarios que tengan la categoría de Dirigente de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 19.5 del Decreto Legislativo de 30 de marzo de 2001, número 165, que contiene las normas generales sobre el ordenamiento del trabajo de los funcionarios de las Administraciones Públicas. Este artículo prevé que los encargos de dirección de las oficinas directivas serán conferidos por el cargo del que dependan las oficinas, de entre los funcionarios que tengan la categoría de dirigente según los criterios del artículo 4 de dicho Decreto¹⁰⁸⁴.

¹⁰⁸² El artículo 14.2 del Decreto-Ley de 31 de mayo de 2014, número 83, dispone: " 2. *Con decreto del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, gli istituti e luoghi della cultura statali e gli uffici competenti su complessi di beni distinti da eccezionale valore archeologico, storico, artistico o architettonico, possono essere trasformati in soprintendenze dotate di autonomia scientifica, finanziaria, organizzativa, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica e nel rispetto delle dotazioni organiche definite in attuazione del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.*" Publicado en: *Gazzeta Ufficiale*, Serie Generale número 125 de 31 de mayo de 2014.

¹⁰⁸³ Todas las modificaciones que se realicen en el seno de la Administración no pueden suponer un incremento del gasto presupuestario, por lo que deberá amoldarse al crédito consignado para que el Ministerio desarrolle su actividad. Esta medida que recuerda reiteradamente el Decreto 171/2014 es debida a las medidas de restricción presupuestaria que se han ido aprobando en los últimos años. Ver: GRAZIANI ; *Costi*. P. 52 y ss.

¹⁰⁸⁴ El modo de adquirir el rango de dirigente es por medio de concurso público tal y como dispone el artículo 28 del Decreto Legislativo de 30 de marzo de 2001, número 165. Ganado este concurso por un

Si bien, de modo general las funciones de los Dirigentes se enumeran en el artículo 17 del Decreto Legislativo de 30 de marzo de 2001, número 165, de modo más concreto, los artículos 33 y 36 lo hacen con respecto a los superintendentes, dedicándose el primero a las Superintendencia para la Arqueología y a la Superintendencia para las Bellas Artes y el Paisaje y el artículo 36 a la relativa a los Archivos.

Primeramente nos encargaremos de analizar las competencias de las dos primeras.

Con respecto a las funciones que deben desempeñar, las Superintendencia para la Arqueología y la Superintendencia para las Bellas Artes y el Paisaje tienen atribuidas funciones como la catalogación y tutela de los bienes culturales existentes en el ámbito geográfico que se le ha consagrado, de conformidad a los programas previamente aprobados por las Direcciones Generales del ramo. La catalogación e inventariado de los bienes culturales a su cargo, debe ser una preocupación del ejecutivo, dado que insiste sobre ello no sólo en la letra A) del apartado 1 del artículo 33, sino también en la letra T). La diferencia entre uno y otro párrafo es que en el primero se dice que de modo general se seguirán las indicaciones de la Dirección General competente, y en el segundo, se dice que se seguirán las indicaciones de la Dirección General de Educación e Investigación. Entendemos que la reiteración que cursa este último caso podría haberse evitado ya que lo único que hace es concretar el órgano que deberá dar las indicaciones y esto no es más que un ejemplo de mala técnica legislativa.

En materia de tutela, deberán autorizar la ejecución de obras o proyectos sobre los bienes culturales que tienen a su cargo¹⁰⁸⁵, salvo en los casos que corresponda esta autorización a la Comisión Regional para el Patrimonio Cultural como órgano consultivo y coordinador de la actividad. También corresponde a las superintendencias la aprobación de la ocupación de modo temporal de inmuebles para proceder a la

funcionario público, pasa al nivel de dirigente de clase 2, pudiendo optar al de clase 1 según las normas dispuestas en este mismo instrumento normativo.

¹⁰⁸⁵ Concetta PRIORE; "Utilizzo e Valorizzazione di immobili culturale. Limiti e procedimento." En: *I Beni culturali nel diritto. Problemi e prospettive.* (Edizioni Scientifiche Italiane. 2010. Napoli. Pp. 105-113) [=PRIORE; *Utilizzo.*] P. 110.

búsqueda y excavación arqueológico o para el hallazgo de bienes culturales siempre que se den las condiciones para ello¹⁰⁸⁶.

Asimismo, corresponde asegurar la correcta situación de decoro de los bienes culturales a la que se refiere el artículo 52 del Código de Bienes Culturales y del Paisaje, tal y como dispone la letra E) del apartado 1. En consecuencia, podrán disponer a los propietarios o personas que posean algún derecho sobre un bien cultural, las intervenciones sobre el mismo que se estimen por convenientes con el fin de obtener una adecuada conservación de conformidad a lo señalado en el apartado 1.M) del artículo 33, cuando se den las circunstancias que prevé el artículo 32 del Código de Bienes Culturales¹⁰⁸⁷.

Del mismo modo, las superintendencias son responsables de los bienes consignados o atribuidos. Finalmente, el apartado 1. F) del artículo 33 prevé la posibilidad de que la Superintendencia adquiera bienes culturales de importancia notable sea para el Estado o para la región.

Como órganos técnicos, también se prevé en la letra D) del artículo que puedan informar en el ámbito material y territorial de sus competencia. Así mismo, podrán emanar informes en los casos que se prevea la venta, permuta o constitución de algún derecho sobre algún bien de titularidad pública. Pero tal vez, la más importante de las funciones sea la de inspección¹⁰⁸⁸ de los bienes a fin de controlar el estado de conservación en el que se encuentran¹⁰⁸⁹. La Superintendencia deberá comunicar con un plazo mínimo de cinco días al propietario la voluntad de inspeccionar el bien a fin de controlar su estado de conservación¹⁰⁹⁰. En caso de no encontrarse en el estado en el que debiera, se podrá acordar por la Superintendencia competente en la materia, las medidas

¹⁰⁸⁶ Carlo MARZUOLI; "Ritrovamenti e scoperte: la ricerca di beni culturali (art. 85 d.lg. 490/1999)". En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 1. Società Editrice Il Mulino. 2000. Bologna. Disponible en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2000/1/marzuoli.htm>. Última consulta: 11-02-2015.

¹⁰⁸⁷ PRIORE; *Utilizzo*. P. 111.

¹⁰⁸⁸ El Poder de inspeccionar los bienes fue precisamente la razón de ser de las Superintendencias y fue con tal fin con el que se crearon en 1907. BALDI; *La conservazione*. P. 62 y 63.

¹⁰⁸⁹ En el caso en el que el sujeto privado, titular de un bien cultural se negase a cumplir con los deberes que le imponen estas atribuciones de las Superintendencias puede ser sancionado no sólo desde el punto de vista administrativo, sino que su actitud puede incluso derivar en responsabilidad penal. PRIORE; *Utilizzo*. P. 110.

¹⁰⁹⁰ POLICE; *Beni Culturali*. P. 675.

de protección del bien de acuerdo con el artículo 20 y siguientes del Código¹⁰⁹¹. Incluso podría acordarse la custodia coactiva en manos de la Administración del bien, que lo consignará en la Institución cultural que de conformidad a la morfología del bien sea más adecuada¹⁰⁹².

En materia de instrucción y educación la letra G) del apartado 1 del artículo 33 prevé que las Superintendencias desarrollarán actividades de investigación sobre los bienes culturales y paisajísticos, y más concretamente dispone la letra H) que podrán proponer al Director General del ramo competente, o al Director General de Educación e Investigación al que se refieren los artículos 12 y 13 del Decreto 171/2014, la realización de programas sobre investigación iniciativas científicas en materia de catalogación e inventariado de bienes culturales pudiendo contar para ello con otras instituciones públicas como las Regiones, las Universidades o cualquier Institución de tipo cultural.

En materia administrativa, las superintendencias tienen atribuidas la instrucción y realización de acuerdos con propietarios de bienes culturales a fin de promover procesos conservativos que se sufragarán parcial o totalmente a cargo del presupuesto del Estado. Del mismo modo, se encargarán de la instrucción de los expedientes y propondrán para su resolución a las Comisiones Regionales para el Patrimonio Cultural la declaración de interés cultural¹⁰⁹³ o las declaraciones de notable interés paisajístico de conformidad a lo dispuesto en el Código de Bienes Culturales y Paisajísticos¹⁰⁹⁴.

También en materia procedimental, se encarga a las superintendencia de la instrucción de los expedientes que deberá resolver el Director General competente en la materia, para la cesión de bienes de titularidad privada para exposiciones, la adquisición o expropiación de este tipo de bienes de conformidad a lo previsto en los artículos 48, 70 y 95 Código de Bienes Culturales y Paisajísticos.

¹⁰⁹¹ POLICE; *Beni Culturali*. P. 675.

¹⁰⁹² Sobre la custodia coactiva: BALDI; *La conservazione*. P. 75 y ss.

¹⁰⁹³ Sobre la verificación del Interés cultural, aconsejamos la lectura de: Girolamo SCIULLO; "La verifica dell'interesse culturale (art. 12)". En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 1. (Società Editrice Il Mulino. 2004. Bologna. Disponible en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2004/1/art12.htm>.) [=SCIULLO; *L'interesse culturale*.] Última consulta: 11-02-2015. También: POLICE; *Beni Culturali*.] P. 673 y ss.

¹⁰⁹⁴ Esto se concretiza en los artículos 12, 13, 45, 138 y 141 bis del Código.

Otras funciones en materia administrativa que se le han atribuido a las superintendencias la instrucción de los expedientes en materia sancionadora¹⁰⁹⁵, en materia de exportación de bienes¹⁰⁹⁶ y en materia de derecho de adquisición preferente de la Administración. Corresponderá a estas oficinas la separación de bienes accesorios de los bienes principales como frescos, escudos, lápidas, inscripciones y otros elementos decorativos, así como la remoción o traslación de monumentos, de acuerdo con el artículo 50 del Código de Bienes Culturales y Paisajísticos.

Finalmente, prevé la letra V) que desempeñarán cualquier otra función que les atribuya el Código de Bienes Culturales y Paisajísticos o cualquier otra Ley o norma.

Por cuanto se refiere a las atribuciones funcionales que realiza el artículo 36 a la Superintendencia para los archivos, principalmente, corresponde ejecutar las políticas de tutela de los bienes archivísticos de acuerdo con el programa aprobado por la Dirección General de Archivos.

Esta Superintendencia además, tienen atribuida la competencia de declarar el interés histórico y cultural de un concreto documento o de archivos completos de titularidad privada. Dentro de su labor de tutela también le corresponde el control de los archivos de titularidad pública pertenecientes a cualquier tipo de Administración o ente público. En consecuencia, en el caso de que algún documento o bien archivístico se encuentre en peligro, de conformidad al artículo 43 del Código de Bienes Culturales y Paisajísticos, de acuerdo con el apartado 2. D) del artículo 36.

En relación a las funciones de tipo administrativo compete a la Superintendencia la instrucción de los procedimientos sancionatorios o de expedientes de autorización para la cesión para exposiciones, de exportación o de salida temporal del país para exposiciones. En consecuencia, estas superintendencias desarrollan las funciones de oficina de exportación en materia archivística.

¹⁰⁹⁵ Sobre la materia sancionadora de modo general trata un capítulo completo la Profesora Barbati en: Carla BARBATI; *Inerzia e pluralismo amministrativo*. (Dott. A. Giuffrè Editore. 1992. Milano.) [=BARBATI; *Inerzia*.] P. 35 y ss.

¹⁰⁹⁶ Lorenzo CASINI; " Valorizzazione del patrimonio culturale pubblico: il prestito e l'esportazione di beni culturali". 1-2. (Società Editrice Il Mulino. 2012. Bologna. Disponible en: http://www.aedon.mulino.it/archivio/2012/1_2/casini2.htm.) Última consulta: 11-02-2015.

En materia educativa desarrolla actividades y políticas de formación, promoviendo el conocimiento general y la posibilidad de consulta entre usuarios de los archivos que controla la superintendencia. Por otro lado, ayuda, asiste y asesora a las personas públicas o privadas que son titulares de archivos o documentos e incluso puede promover la adquisición de nuevos bienes o servicios con el tope máximo de 100.000 euros, aunque no clarifica si se trataría de cada contrato o bien del montante máximo. Debemos entender que este límite de cantidad se refiere al montante de un sólo contrato, dando que el límite máximo sería el consignado presupuestariamente por el secretario regional para la superintendencia.

2.3. Las Bibliotecas como órganos de la administración periférica.

Las Bibliotecas son instituciones culturales creadas para realizar una recopilación librera que será posteriormente puesta a disposición de los ciudadanos¹⁰⁹⁷. La noción de biblioteca viene recogida en el artículo 101 del Código de Bienes Culturales y del Paisaje, donde se dice que se entiende por

"Biblioteca una estructura permanente que recopila, cataloga y conserva un conjunto organizado de libros, materiales e informaciones, editados o publicados sobre cualquier soporte y asegura la consulta con el fin de promover la lectura y el estudio."¹⁰⁹⁸

Las Bibliotecas Públicas dependientes o de titularidad estatal forman también parte de la Administración periférica del Ministerio de Bienes y Actividades Culturales

¹⁰⁹⁷ En opinión de la Profesora Zannoni estos tipos de bienes también forman parte de la riqueza italiana, que no se limita únicamente a los bienes arqueológicos y a las obras de arte. También forman parte de la riqueza cultural los bienes conservados en las instituciones culturales como bibliotecas y archivos. Sin embargo, durante mucho tiempo se ha visto infravalorada la importancia cultural de estos entes. ZANNINO; *Un mondo a parte*. P. 207.

¹⁰⁹⁸ "2. Si intendon per: [...]B) "biblioteca", una struttura permanente che raccoglie, cataloga e conserva un insieme organizzato di libri, materiali e informazioni, comunque editi o pubblicati su qualunque supporto, e ne assicura la consultazione al fine di promuovere la lettura e lo studio."

y del Turismo. Hasta el momento actual, la regulación de las Bibliotecas venía otorgada por medio del Decreto del Ministro de 24 de septiembre de 2004. Dicho Decreto disponía en su anexo segundo, que las Bibliotecas formaban de la Administración periférica del Ministerio y que dependían de la Dirección para los bienes libreros y las instituciones culturales¹⁰⁹⁹.

Hoy en día el régimen jurídico viene otorgado por el Decreto 171/2014, que en su artículo 31 apartado 1, considera órgano periférico del Ministerio a las Bibliotecas. No es una mención aislada, pues esto se concretiza en el artículo 38.1 de la misma norma, donde se recoge que las Bibliotecas del Estado tienen la consideración de oficina periférica de la Dirección General de Bibliotecas e Instituciones Culturales. Este último artículo da un paso más, al asignar la dependencia de las Bibliotecas a una concreta Dirección General.

Este mismo artículo, prevé en su apartado 38 que por medio de Decreto del Ministro se puedan crear nuevas bibliotecas con naturaleza de oficina ejecutivas de nivel no general. Recordemos que una norma similar aparecía en el artículo 14 apartado 2 del Decreto-Ley de 31 de mayo de 2014, número 83 con respecto a las Superintendencias, por lo que entendemos que además de las bibliotecas existentes, el Ministerio puede crear cuantas estime por necesarias o convenientes.

Tal y como recoge el Código de Bienes Culturales y del Paisaje, las bibliotecas son instituciones creadas con vocación de permanencia en el seno de la Administración Pública. Por lo que no pueden ser instituciones creadas con un término o límite temporal *ab initia*.

En cuanto al régimen de las atribuciones funcionales de las Bibliotecas Públicas de titularidad estatal y de cualquier otra, estas vienen recogidas en el artículo 101 del Código, aunque de modo somero. Este norma de 2004 nos recuerda que las Bibliotecas tienen el encargo fundamental de recopilar un conjunto de libros, materiales o informaciones cualquiera que sea el formato en el que se hayan publicado¹¹⁰⁰. Por

¹⁰⁹⁹ BARBATI; *Diritto dei beni*. P. 148.

¹¹⁰⁰ Girolamo SCIULLO; "La tutela dei beni librari". En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 2. (Società Editrice Il Mulino. 2006. Bologna. Disponible en:

acción de esta norma, esta colección bibliográfica es puesta a disposición de los ciudadanos que podrán consultarlos y utilizarlos. En consecuencia y para favorecer este fin primigenio que es el servicio público a la cultura¹¹⁰¹, las Bibliotecas deberán conservar en estado óptimo las colecciones de libros y demás materiales, y organizarlos de tal modo que puedan ser utilizados por los usuarios. Sobre este último particular hay que decir que la obligación de catalogación fue introducida en el Código por medio del Decreto-Ley 62/2008, en su artículo 2.1.2, ya que con anterioridad no se contemplaba.

Sin embargo, esta norma del Código debemos tomarlo más que como una norma que hace atribuciones competenciales, como una interpretación auténtica del Legislador donde se enuncian principios programáticos. Y concluimos ello, ya que más que una clara regulación, encontramos una enunciación básica de los fines deseables que se deben conseguir por este tipo de centros culturales.

Para conocer verdaderamente las atribuciones de las Bibliotecas estatales, deberemos acudir al artículo 38.1 del Decreto 171/2014. Es en él donde estas instituciones culturales reciben el encargo material de cuidar de la conservación y de la revalorización del patrimonio librero y bibliográfico que tienen bajo su competencia¹¹⁰². En este sentido, el Decreto habilita a las Bibliotecas para poder realizar nuevas adquisiciones de libros, o realizar actuaciones conservativas de aquellos que ya forman parte de la colección de la Biblioteca. Del mismo modo, podrán contratar cualquier proceso o intervención sobre los demás bienes mobiliarios o incluso inmobiliarios dependientes de las bibliotecas.

A pesar de esta libertad de contratación, el Ejecutivo ha limitado en el apartado 2 que todas las contrataciones deberán tener un límite máximo de 100.000 euros, con lo que se tasa el montante económico máximo. Nada dice el Decreto sobre si esta cifra

<http://www.aedon.mulino.it/archivio/2006/2/sciullo.htm>.) [=SCIULLO; *Beni Librari*.] Última consulta: 11-02-2015.

¹¹⁰¹ Marco DUGATO; "Fruizione e valorizzazione dei beni culturali come servizio pubblico e servizio privato di utilità pubblica". En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 1. (Società Editrice Il Mulino. 2004. Bologna. Disponible en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2007/2/dugato.htm#notaast>.) [=DUGATO; *Beni culturali come servizio pubblico*.] Última consulta: 11-02-2015.

¹¹⁰² Carla BARBATI; "La valorizzazione: gli artt. 101, 104, 107, 112, 115, 119". En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 3. (Società Editrice Il Mulino. 2008. Bologna. Disponible en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2008/3/barbati.htm>.) [=BARBATI; *La valorizzazione*.] Última consulta: 11-02-2015.

refiere a un sólo contrato o a la totalidad, por lo que deberemos entender que se refiere a una sola contratación, dado que el máximo de cara a la actividad de una Biblioteca, debería corresponderse con el crédito presupuestario que tiene a su disposición.

Todos estos bienes que forman parte de cada una de las Bibliotecas del Estado de conformidad al artículo 822 del Código Civil italiano, forman parte de los bienes de titularidad pública¹¹⁰³, y en concreto de tipo demanial¹¹⁰⁴. Así pues, gozan de los privilegios de inembargabilidad¹¹⁰⁵ y de indisponibilidad de los mismos¹¹⁰⁶.

Las Bibliotecas deben buscar y promover la generalización de su uso por parte de los ciudadanos con vocación de servicio público. En orden a ello y con fines didácticos y educacionales, de acuerdo con el artículo 38.1 del Decreto 171/2014, las Bibliotecas podrán firmar y concertar convenios o acuerdos con otros entes públicos¹¹⁰⁷, dirigidos a potenciar la consulta, estudio e investigación de los fondos bibliográficos existentes.

Por cuanto respecta al personal de la Biblioteca, de conformidad al apartado 3 del artículo 38, compete al Secretario regional surtir las bibliotecas, en el plazo de 30 días desde la publicación del decreto ministerial por el que se apruebe la programación de la Biblioteca.

2.4. Los Archivos del Estado como órganos de la Administración periférica.

¹¹⁰³ BARBATI; *Diritto dei beni*. P. 149.

¹¹⁰⁴ Massimo Severo GIANNINI; *I Beni Pubblici*. (Bulzoni Ed. 1963. Roma.) [=GIANNINI; *I Beni Pubblici*.] P. 89.

¹¹⁰⁵ GIANNINI; *I Beni Pubblici*. P. 89. También ver: Angela SERRA; "Alienabilità di immobili appartenenti al demanio culturale (art. 55)". En: AEDON. *Rivista di arti e diritto on line*. 1. (Società Editrice Il Mulino. 2004. Bologna. Disponible en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2004/1/art55.htm>.) [=SERRA; *Alienabilità di immobili*.] Última consulta: 11-02-2015.

¹¹⁰⁶ SERRA; *Il regime*.

¹¹⁰⁷ Marco CAMMELLI; "Ministero pesante e Codice debole". En: AEDON. *Rivista di arti e diritto on line*. 1. Società Editrice Il Mulino. 2005. Bologna. Disponible en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2005/1/cammelli.htm>. Última consulta: 11-02-2015. También recomendamos la consulta del tercer apartado del artículo: Giorgio PASTORI; "Le funzioni". En: AEDON. *Rivista di arti e diritto on line*. 1. Società Editrice Il Mulino. 2005. Bologna. Disponible en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2005/1/pastori.htm>. Última consulta: 11-02-2015.

Al igual que en los casos anteriores, en el supuesto de los Archivos de Estado nos encontramos nuevamente con una institución de tipo cultural. Los mismos fueron creados con el fin de contener y organizar la gran cantidad de documentos producido en la actividad diaria de las Administraciones históricas y que hoy en día, han sido conservadas.

El Legislador nos da una noción de qué debe entenderse por archivo, que se contienen en el artículo 101.2.C) del Código de Bienes Culturales y del Paisaje¹¹⁰⁸. En concreto la literalidad de la norma dice que se entiende por archivo:

"Una estructura permanente que recopila, inventaría y conserva documentos originales de interés histórico y asegura la consulta con finalidad de estudio y de investigación."¹¹⁰⁹

Esta interpretación auténtica que nos aporta el Legislador nos resalta nuevamente que, debe tratarse de establecimientos permanentes creados sin fecha de cierre. En consecuencia, no se podrá dispensar tal consideración a los depósitos de documentos que se creen con fecha de desmantelamiento conocida o con duración temporal determinada.

La regulación de los archivos de Estado ha sido durante los últimos años exigua¹¹¹⁰. De hecho, el Reglamento regulador de la Organización del Ministerio de 2004 ni siquiera hace previsión alguna más allá de conceder a la Dirección General para los Archivos la competencia de control sobre los archivos, junto a las superintendencias archivísticas de la Administración periférica.

¹¹⁰⁸ BARBATI; *La valorizzazione*.

¹¹⁰⁹ El artículo 101.2. C) del Código de Bienes Culturales y del Paisaje dice literalmente lo siguiente: "2. Si intender per: [...] C) Archivio, una struttura permanente raccoglie, inventaria e conserva documenti originali di interesse storico e ne assicura la consultazione per finalità di studio o ricerca."

¹¹¹⁰ Pocas han sido las normas que han regulado los archivos. Un ejemplo ha sido el Decreto del Presidente de la República número 1409 de 1963 o las pocas referencias del Texto Único de 1939. Ver: BALDI; *La conservazione*. P. 61 y 62.

La actual regulación viene dada, no sólo por el Código de Bienes Culturales y del Paisaje, sino también el Decreto 171/2014, de 29 de agosto. Es en este último instrumento normativo donde en el artículo 31.1 se consideran los archivos del Estado como órganos componentes del entramado administrativo periférico, al igual que los anteriores casos. Sin embargo, la regulación más concreta la encontramos posteriormente, en el artículo 37. Esta misma norma en su apartado 1, dispensa a estos centros culturales la categoría de entes dotados de autonomía entendiéndolos como instituciones técnico-científicas. Son por tanto, administraciones técnicas en el seno del Ministerio de Bienes y Actividades Culturales y del Paisaje.

Como dispone el propio artículo 37 pero en su apartado 4 y último, la creación de un archivo de tipo estatal y con autonomía propia le corresponderá al Ministro del ramo, en este caso, de Bienes y Actividades Culturales y del Turismo, quien para ello deberá dictar un decreto ministerial de naturaleza no reglamentaria, de acuerdo con la posibilidad otorgada por el artículo 17.4bis.E) de la Ley 400/1988, de 23 de agosto, y del artículo 4 en sus apartados 4 y 4 bis, del Decreto Legislativo 300/1999, de 30 de julio, concordantes. Será en dicho decreto donde se dispondrá la dependencia funcional y jerárquica del archivo y por otro lado, si se le dispensa naturaleza de oficina ejecutiva de nivel no general y con categoría de órgano o no.

En cuanto a las atribuciones que se le encargan a los Archivos del Estado, inicialmente debemos acudir al Código de Bienes Culturales y del Paisaje donde se recoge en su artículo 101 que tienen como función recopilar documentos originales de alto valor histórico que deberá conservar en óptimas condiciones¹¹¹¹. Pero la finalidad principal del archivo, como ente público es facilitar y favorecer el estudio de los documentos conservados, para lo cual deberá inventariarlos y procesarlos convenientemente según las normas de la *lex artis* propia.

Sin embargo, estas líneas programáticas vienen normativamente más desarrolladas en el artículo 37 del Decreto 171/2014 del cual ya hemos hablado. En el mismo se dispone que de modo general, corresponde a los archivos funciones de tutela y valoración de los bienes componentes del patrimonio cultural en materia

¹¹¹¹ BARBATI; *La valorizzazione*.

archivística. Deberán por tanto, custodiarlos adecuadamente y proceder a disponer los tratamientos más idóneos para su conservación.

Entre los documentos a los que están obligados a conservar la doctrina jurídica ha dicho que cabría integrar los documentos procedentes de los archivos de los Estados italianos preunitarios¹¹¹², o los documentos de los órganos no sólo administrativos, sino también judiciales del Estado. En este segundo caso, sólo pasarán a formar parte de los archivos nacionales, siempre que los procedimientos administrativos o los procesos judiciales de los que formen parte no estén activos, y por tanto las correspondientes Administraciones no precise más de ellos¹¹¹³.

Así mismo, también pasarán a formar parte de los fondos de los Archivos del Estado los documentos de producción notarial con una antigüedad superior a los cien años¹¹¹⁴. Finalmente, los documentos pertenecientes a órdenes religiosas suprimidas y cuyos bienes hayan sido confiscados por el Estado italiano, en estos casos, también pasarán a formar parte de los fondos archivísticos de los archivos nacionales¹¹¹⁵.

No obstante, y tal y como apunta el Código de Bienes Culturales y del Paisaje, la finalidad principal es fomentar la utilización y consulta por parte de la ciudadanía de los documentos y materiales conservados en los archivos, y la investigación sobre ello. Al igual que en el caso anterior de las Bibliotecas, podrán promover la celebración de acuerdos o convenios con otras instituciones culturales o de estudio públicas o privadas¹¹¹⁶, para promocionar los archivos y fomentar la investigación.

Así pues, el artículo 37 también habilita a los archivos a constituirse en centros de depósito de documentos procedentes de otras instituciones públicas o de colecciones privadas, e incluirlos en los inventarios para facilitar la consulta por los usuarios de este

¹¹¹² BARBATI; *Diritto dei beni*. P. 148.

¹¹¹³ BARBATI; *Diritto dei beni*. P. 148.

¹¹¹⁴ BARBATI; *Diritto dei beni*. P. 148.

¹¹¹⁵ BARBATI; *Diritto dei beni*. P. 148.

¹¹¹⁶ Sobre la constitución de entidades privadas o la celebración de convenios con estas ver: Girolamo SCIULLO; "Valorizzazione, gestione e fondazioni nel settore dei beni culturali: una svolta dopo il d.lg. 156/2006?" En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 2 . (Società Editrice Il Mulino. 2006. Bologna. Disponible en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2006/2/sciullo2.htm>) [=SCIULLO; *Valorizzazione*.]. Última consulta: 11-02-2015.

tipo de centros¹¹¹⁷. Como indica la propia naturaleza del contrato, su depósito será temporal pudiendo ser mayor o menor el lapso de tiempo, e incluso permanente hasta nueva modificación del convenio.

De la misma manera, no sólo podrán ampliar las colecciones que poseen por medio de depósitos que realicen terceros, sino que el Decreto 171/2014 posibilita que la dirección de un archivo pueda adquirir nuevos documentos de modo individual o en conjunto, por contratos con un montante nunca superior a los 100.000 euros. Es límite dispuesto en el apartado 2 del artículo 37 actúa también para cualquier contrato no sólo de adquisición de recursos materiales, sino también para concertar prestaciones de servicios. Al igual que en casos anteriores, entendemos que el límite de cuantía debe entenderse respecto a un único contrato y no a la totalidad de contratos que pueda concertar anualmente el archivo.

Finalmente, y por cuanto respecta al personal, una vez publicado el decreto ministerial sobre la programación prevista para el archivo sea anual o plurianual, el Secretario regional como encargado de la Administración periférica, deberá proporcionar los recursos humanos que estime necesarios para llevar a cabo las políticas que se desean implementar¹¹¹⁸.

2.5. Los Museos y los Polos Museísticos como órganos de la Administración periférica.

Otro tipo de órgano periférico que forma parte de la Administración Cultural son los Museos. Aunque normativamente vienen regulados con anterioridad a las Bibliotecas o a los Archivos, en el presente estudio lo analizamos al final ya que las dos primeras instituciones comparten una regulación similar. A diferencia de los dos tipos de estructuras culturales anteriormente examinados, los museos suponen un entramado mucho más complejo y que requieren de un tratamiento jurídico más detenido.

¹¹¹⁷ Giorgio CALDERONI; "Fruizione Pubblica ed uso individuale dei Beni Culturali". En el colectivo: CAIA, Guisepe; *Il testo unico sui beni culturali e ambientali*. (Giuffrè Editore. Milano. 2000.) [= CALDERONI; *Fruizione Pubblica*.] P. 175.

¹¹¹⁸ GRAZIANI; *Costi*. P. 60 y ss.

Este tipo de centros culturales viene definido en el artículo 101.2 del Código de Bienes Culturales y del Paisaje, donde el Legislador italiano nos dice que debe entenderse por museos:

"A) Museos, una estructura permanente que adquiere, conserva ordena y expone bienes culturales con finalidad educacional y de estudio."¹¹¹⁹

Esta definición legal nuevamente nos vuelve a recordar que los museos son estructuras culturales constituidas como entes permanentes¹¹²⁰ y no con una fecha de desmantelamiento¹¹²¹. En este supuesto, nos encontraríamos con una muestra o exposición, que se programan con un plazo temporal determinado, y llegado el día fijado como término se desmantelan y restituyen las piezas a sus lugares de origen.

Nada dice el Código sobre si deben ser públicas o no, con lo que parte de la Doctrina entiende que se abre la posibilidad de la existencia de museos e instituciones culturales expositivas de tipo privada. De hecho la Legge Finanziaria de 2002 disponía que se podría conceder la gestión de museos a entes privados¹¹²².

Pero para mayor abundamiento, el jefe del Ejecutivo italiano ha decidido dictar una nueva normativa en desarrollo de las previsiones del Código¹¹²³. Así pues, es en el artículo 31 del Decreto 171/2014, donde se recogen que tanto los museos como los Polos Regionales museísticos son órganos periféricos de la Administración Cultural. Esta enunciación tan general tiene su desarrollo reglamentario de modo más profuso en

¹¹¹⁹ El artículo 101.2 del Código de Bienes Culturales y del Paisaje: "2. Si intende per: A) Museo, una struttura permanente che acquisisce, conserva, ordina ed espone beni culturali per finalità di educazione e di studio".

¹¹²⁰ Esta característica ha sido tomada del anterior Texto Único de 1939 que en su artículo 99 definía los museos como "Struttura comunque denominata organizzata per la conservazione, la valorizzazione e la fruizione pubblica di raccolte di beni culturali." Ver: PINNA; *Patrimonio Culturale*. P. 51.

¹¹²¹ PINNA; *Patrimonio Culturale*. P. 41.

¹¹²² PINNA; *Patrimonio Culturale*. P. 51.

¹¹²³ Con anterioridad al Código, la *Legge Finanziaria per L'anno 2002*, modificó las notas características de este tipo de instituciones en vísperas de la aprobación del Código en el año 2004. Así pues la definición que dio se basaba en la dad por el artículo 1.C.2 del Estatuto del *International Council of Museums (ICOM)*. Ver: PINNA; *Patrimonio Culturale*. P. 51.

los artículo 34 y 35, refiriéndose respectivamente a los Polos Museísticos y a los Museos.

En ambas normas aprovecha el Ejecutivo para dar completar la definición dada en el Código de Bienes Culturales, aportando nuevas notas. En el apartado 1 que abre el artículo 35, dispone el Decreto 171/2014 que debe considerarse museo una institución permanente que es creada sin ánimo de lucro¹¹²⁴. Así pues, vuelve a redundarse en el ánimo de permanencia que debe regir la creación de un museo. Otras notas que resalta la normativa es que con la constitución de este museo no debe buscar el ánimo de lucro y sino que debe ser un servicio dirigido al desarrollo cultural y humanitario de la sociedad, y en consecuencia deben ser abiertos al público¹¹²⁵.

Recogiendo las notas que aporta el Código de Bienes Culturales de 2004, el Decreto destaca que los museos acogen testimonios materiales e inmateriales del al Humanidad. Con el fin de crear y conformar las colecciones a su cargo, además de los objetos artísticos que ya poseen, podrán adquirir nuevas piezas que aumenten la importancia de la colección. No obstante, dispone el apartado 1 del artículo 35 que los museos tienen la obligación de conservar cada uno de los objetos que componen los fondos museísticos.

Las colecciones museísticas deben ser expuestas de conformidad a los criterios programáticos del museo, buscando con ello, no sólo prestar el servicio público¹¹²⁶ del que ya hablábamos, sino otros fines de tipo educacional o investigador, que son constantes entre los fines de casi todos los órganos que forman parte de la Administración cultural. En consecuencia, los museos también tienen una labor de tutela y valorización de las colecciones, desempeño que debe entenderse incorporado, y es casi consustancial a todo lo que anteriormente hemos señalado.

¹¹²⁴ Sobre las entidades sin ánimo de lucro, aconsejamos la lectura de: Raffaele DI RAMO; "La "proprietà" pubblica e degli enti privati senza scopo di lucro: intestazione e gestione dei Beni culturali". En el colectivo: Guido ALPA, et aliter; *I beni culturali nel diritto. Problemi e prospettive*. Edizioni Scientifiche Italiane. 2010. Napoli. P. 73.

¹¹²⁵ Precisamente esta consideración tan arcaica ha sido la que durante mucho tiempo se ha criticado pues se decía por la doctrina que los museos italianos eran almacenes llenos de piezas artísticas abiertas al público. Ver: ZANNINO; *Un mondo a parte*. P. 207.

¹¹²⁶ CALDERONI; *Fruizione Pubblica*. P. 176.

La constitución de estos entes dentro del entramado administrativo del Ministerio, como ya se ha apuntado, se realiza con el fin de regir, exponer y poner en valor las colecciones propiedades del Estado. En ocasiones el Ministerio crea entes a los que se les dota, de conformidad al apartado 2 del artículo 35 del Decreto 171/2014, de autonomía funcional. En estos casos, los nuevos organismos creados forman parte de la Administración técnica y científica al igual que sucede en los supuestos de los archivos o de las bibliotecas, como entes especializados en un determinado tipo de objetos.

Pero no siempre es así, pues la creación de museos con autonomía jurídica propia, suele ser una excepción. De hecho, la mayor parte de los museos nacionales no gozan de esta autonomía¹¹²⁷. La regulación dada por el Texto Único de 1939 redundaba precisamente en esta situación¹¹²⁸, que no ha variado con la regulación del actual Código de Bienes Culturales y Paisajísticos¹¹²⁹. Tampoco ha cambiado esta situación con la nueva regulación del Ministerio, por lo que conviven los Museos que no tienen autonomía jurídica ni contable alguna y los que si gozan de este privilegio.

En cuanto a los Museos sin personalidad jurídica propia, dependen directamente de las Superintendencias regionales del ramo¹¹³⁰. En consecuencia, estos centros no tienen personal propio, ni autonomía de gestión, ni presupuestaria¹¹³¹ dependiendo en este punto de la Superintendencia¹¹³². Estos museos, galerías y establecimientos expositivos, son los que además, se han integrado en los Polos Museísticos, sobre los que hablaremos más adelante¹¹³³.

¹¹²⁷ PINNA; *Patrimonio Culturale*. P. 50.

¹¹²⁸ PINNA; *Patrimonio Culturale*. P. 50.

¹¹²⁹ Marco CAMMELLI; *Il Codice dei Beni culturali e del Paisaggio*. Società Editrice Società Editrice Il Mulino Editore. 2007. Bologna. P. 410 y ss.

¹¹³⁰ PINNA; *Patrimonio Culturale*. P. 50.

¹¹³¹ Donato MESSINEO, Roberta OCCHILUPO ; "La gestione di musei e parchi archeologici e il coinvolgimento dei privati nel settore culturale: l'Italia nel confronto con la Francia, la Germania e la Spagna " En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 3. (Società Editrice Il Mulino. 2014. Bologna. Disponible en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2014/3/messineo.htm#testoast>) [=MESSINEO; *Gestione di musei*]. Última consulta: 11-02-2015. Los autores resaltan que la falta de autonomía generalizada de los museos en Italia contrasta con la realidad comparada en Europa.

¹¹³² PINNA; *Patrimonio Culturale*. P. 50.

¹¹³³ Esto contrasta notablemente con la posibilidad que da la *Legge Finanziaria* de 2002, que permite conceder la gestión de determinados museos a entes privados, lo que conllevaría una autonomía del museo del que no gozan los establecimientos estatales que permanezcan bajo gestión pública.

2.5.1. Los órganos museísticos autónomos.

Pero como venimos diciendo, no todos los museos nacionales tienen la misma consideración, pues el Decreto establece dos tipos de museos, aquellos que son constituidos como oficinas de tipo ejecutivo¹¹³⁴, tal y como dispone el apartado 3 del mismo artículo, y aquellos que no lo son.

Los museos que son constituidos como entes autónomos y además como oficinas de tipo ejecutivo, por virtud del artículo 35 apartado 3 dependerán directamente del Director General de Museos del Ministerio, quienes los coordinará. Este mismo apartado nos dice que tendrán tal consideración los centros incluidos en el artículo 30 apartado 3 del Decreto 171/2014. Remitidos a esta concreta norma, observamos que efectivamente se regulan las oficinas ejecutivas pero divide en dos tipos, las de tipo general y las de tipo no general.

Pese a ello, esta distinción no es de importancia, pues ambos grupos están incluidos entre los órganos que dependen de la Dirección General de Museos. Así pues, y a la vista de los artículos 35.3 y 30.3 concordantes, dependerán de esta Dirección general la Galería Borghese de Roma, la Galería de los Uffizi de Florencia, la Galería Nacional de Arte Moderno e Contemporánea de Roma, las Galerías de la Academia de Venecia, el Museo de Capodimonte, la Pinacoteca di Brera de Milán, la Reggia de Caserta, la Galería de la Academia de Florencia, la Galería Estense de Módena, la Galería Nacional de arte antiguo de Roma, el Museo Nacional del Bargello, el Museo Arqueológico Nacional de Nápoles, el Museo Arqueológico Nacional de Reggio Calabria, el Museo Arqueológico Nacional de Taranto, el Paestum; el Palacio Ducal de Mantua, el Palacio Real de Génova, el "Polo Reale" de Turín.

Debemos añadir que el apartado 3 del artículo 35 dispone la dependencia de la Dirección General de Arqueología de los museos arqueológicos de titularidad estatal. Hay que recordar que en el listado anterior encontrábamos tres centros¹¹³⁵ que por

¹¹³⁴ El decreto habla de "*uffici di livello dirigenziale*".

¹¹³⁵ Nos referimos al Museo Arqueológico Nacional de Nápoles, al Museo Arqueológico Nacional de Reggio Calabria y al Museo Arqueológico Nacional de Taranto.

acción de la norma con la que empieza el apartado 3, en teoría deberían depender de la Dirección General de Museos, habida cuenta la generalidad de esta disposición.

Sin embargo, debemos de entender la norma relativa a la Dirección General de Arqueología como una excepción a la regla general y por tanto, al ser norma especial se entiende aplicable con preferencia sobre la general a la que se refiere la atribución a la Dirección General de Museos.

De acuerdo con el apartado 2 del artículo 35, cada uno de los museos tendrá un estatuto propio que lo regulará y por el que se regirá. Al frente de este tipo de museos de nivel ejecutivo se encontrará un director y que deberá desarrollar las competencias que le atribuye el apartado 4 del artículo 35.

Corresponde por tanto a los directores de los Museos, ordenar y coordinar todas las actividades del museo como las exposiciones, las muestras, así como los actividades dirigidas al estudio de la colección, a su revalorización y a su promoción; así como establecer un proyecto cultural para el centro que dirige y que cuidará de que llegue a buen fin tal y como dispone el apartado B).

También corresponde según lo dispuesto en el apartado A), coordinar la gestión del centro museístico. En conformidad a ello, dispondrá los horarios con el fin de obtener las mayores posibilidades de disfrute por parte de los ciudadanos, tal y como señala el apartado C). Además, y relacionado con la gestión, buscará elevar los estándares de calidad y de la innovación didáctica y tecnológica. Fomentará la participación activa de los usuarios, y que las visitas de estos al museo suponga una experiencia de conocimiento distinta a la anterior vez.

El Director del Museo deberá colaborar con todos los órganos superiores sean de la Administración central que de la periférica. Y en sentido estricto, deberá colaborar con la Dirección General de Museos, con el Secretario regional, el Director del Polo Museístico o las Superintendencias que le requieran.

Por cuanto respecta a la colección del Museo, corresponde al director autorizar la adquisición de nuevas obras o aprobar la cesión de alguna de las que son propiedad

de la institución, así como organizar exposiciones temporales o cualquier otra actividad expositiva. También potenciará la realización de procesos conservadores de los elementos que forman parte de la colección museística

Fomentará la catalogación de las piezas del museo, el estudio de la colección o de alguna pieza en concreto, así como la creación de programas de revalorización de la misma. Sobre el estudio, habla en dos ocasiones el Decreto en dos ocasiones, en el apartado G) y en el I). Sin embargo, la diferencia de tratamiento entre uno y otro apartado, es que en este último dispone que será competencia del Director autorizar las actividades relativas al estudio de una o varias piezas de la colección, así como de publicaciones relativas a alguno de los bienes propiedad del museo. Antes de autorizarlo, deberá escuchar la opinión del superintendente del ramo, aunque nada dice sobre si será vinculante o no, entendiendo que no es así, ya que no lo dice el Decreto.

2.5.2. Los Polos Museísticos regionales.

Por lo que respecta a los centros museísticos que no tienen la consideración de oficina ejecutiva, que son todas las estructuras de titularidad estatal que no han sido incluidas en el artículo 30.3 del Decreto 171/2014, dependerán de la Dirección General de Museos, y formarán los llamados Polos Museísticos.

En cuanto a los Polos Museísticos, con anterioridad a la regulación actual venían regulados por el Decreto del Presidente de la República dictado el 29 de mayo de 2003¹¹³⁶. Posteriormente se han visto reformados hasta la última de las modificaciones dadas por el Decreto 171/2014.

En la actualidad estas instituciones han sido asimilados a los órganos periféricos del Ministerio, tal y como declara el artículo 31.1 del Decreto. Esta normativa viene complementada por el apartado 1 del artículo 36, que dispone que los Polos Museísticos

¹¹³⁶ PINNA; *Patrimonio Culturale*. P. 50.

regionales quedan constituidos como oficinas periféricas de las Direcciones Generales de Museos de la que dependen.

Los Polos Museísticos tienen como función coordinar la actividad de los museos en cuanto que servicio público, y potenciar la revalorización de las instituciones a su cargo, así como de los lugares de cultura a los que se refiere el párrafo 1 del artículo 101 del Código de Bienes Culturales y del Paisaje. Así mismo y de acuerdo con el mandato del apartado 3 del mismo artículo, deberá favorecerse el disfrute¹¹³⁷ por parte de los ciudadanos¹¹³⁸. A través de los Polos Museísticos se buscará trazar estrategias y objetivos comunes de actuación conjunta de todos los centros museísticos que formen parte del Polo, acordando las políticas con el Secretario regional.

El propio Decreto 171/2014 que modifica la estructura de los Museos y de los Polos Museísticos, confiere a estos últimos la categoría de oficina de nivel ejecutivo no general. Este tipo de órganos serán creados por medio de decreto dictado por el Ministro de Bienes y Actividades Culturales y del Turismo, de conformidad al apartado 3 del artículo 34.

Este mismo párrafo declara que en la actualidad existen 17 polos que en algunos casos actúan en una o más regiones. El Decreto excluye de la integración en los polos museísticos regionales a las regiones de Sicilia, Trentino-Alto Adige y Valle de Aosta.

Pese a lo que decimos, la más autorizada doctrina jurídica critica profundamente este tipo de órganos, dada la propia naturaleza de los mismos. Los Polos Museísticos suponen la reunión bajo un mismo órgano administrativo de un grupo de museos más o menos grande. Sin embargo, esta agrupación resulta artificial dado que a veces los únicos lazos de unión eran la situación geográfica en el ámbito de acción del polo y la

¹¹³⁷ Parte de la doctrina jurídica entiende que el disfrute y la tutela son conceptos antagónicos, dado que el uso y explotación de los bienes culturales lleva a su destrucción. En este sentido, el propio Código en su artículo 1 en su párrafo 6, dispone que las políticas que impulsen el uso y la revalorización de los bienes culturales quedarán limitados por las normas relativas a la tutela de los mismos. Sobre el particular, ver: Lidianna DEGRASSI; "La "fruizione" dei Beni Culturali nell'Ordinamento Italiano e Comunitario." (En: *Cultura e Istituzioni. La valorizzazione dei Beni Culturali negli Ordinamenti Giuridici.*" (A. Giuffrè Editore. 2008. Milano. P. 137-202.) [=DEGRASSI; *Fruizione dei Beni Culturali.*] P. 146.

¹¹³⁸ Angela SERRA; "L'alienazione e utilizzazione dei beni culturali pubblici gli artt. 53-64". En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line.* 3. (Società Editrice Il Mulino. 2008. Bologna. Disponible en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2008/3/serra.htm>.) [=SERRA; "L'alienazione."] Última consulta: 11-02-2015.

tipología de la estructura, esto es, el mero hecho de ser un museo. No se veían unidos ni por la tipología de museo, ni la cualidad de las colecciones, ni los programas o proyectos a desarrollar. Por tanto, es una unión administrativa sin mayor posibilidad de desarrollo, bajo el control de un director que debe coordinar la actividad de todos los establecimientos culturales que forman parte del Polo. Pero habida cuenta la divergente situación de cada uno de ellos, no se pueden realizar programas conjuntos, ni comunes ya que no un museo puede no tener unión ninguna en cuanto a la temática¹¹³⁹.

Esta crítica se amplía en los casos en los que el Polo Museístico extiende su competencia a varias regiones, por lo que no sólo cambia la temática de cada uno de los establecimientos que forman parte, sino puede incluso cambiar las necesidades sociales de los usuarios¹¹⁴⁰.

En cuanto a la organización de estos órganos periféricos, debemos decir que a la cabeza de los mismos se encuentran el Director del Polo Museístico que podrá periódicamente convocar en reunión a los directores de los museos de la región de su competencia, incluidos los directores de aquellos centros recogidos en el artículo 30.3 del párrafo. Por cuanto respecta al cargo de Director, puede nombrarse como tal, al director de una de las Instituciones o Museos que componen el polo, e incluso aquellos que se relacionan en el artículo 30.3 del Decreto del Presidente del Consejo de Ministros. Este nuevo cargo no supondrá incremento alguno de los emolumentos que reciba, tal y como dispone el apartado 3 del artículo 34.

En cuanto a las funciones que tienen atribuidas los Directores de los Polos Museísticos Regionales vienen recogidos en el apartado 2 del artículo 34¹¹⁴¹.

¹¹³⁹ PINNA; *Patrimonio Culturale*. P. 50.

¹¹⁴⁰ CALDERONI; *Fruizione Pubblica*. P. 176.

¹¹⁴¹ "a) programma, indirizza, coordina e monitora tutte le attività di gestione, valorizzazione, comunicazione e promozione del sistema museale nazionale nel territorio regionale;
b) promuove la costituzione di un sistema museale regionale integrato, favorendo la creazione di poli museali comprendenti gli istituti e luoghi della cultura statali e quelli delle amministrazioni pubbliche presenti nel territorio di competenza, nonché di altri soggetti pubblici e privati;
c) garantisce omogeneità di servizi e di standard qualitativi nell'intero sistema museale regionale;
d) cura il progetto culturale di ciascun museo all'interno dell'intero sistema regionale, in collaborazione con il relativo direttore, in modo da garantire omogeneità e specificità di ogni museo, favorendo la loro funzione di luoghi vitali, inclusivi, capaci di promuovere lo sviluppo della cultura;
e) fermo restando quanto previsto dall'articolo 35, comma 4, lettera c), stabilisce, nel rispetto delle linee guida di cui all'articolo 20, comma 2, lettera o), l'importo dei biglietti di ingresso unici, cumulativi e,

previo accordo con i soggetti pubblici e privati interessati, integrati dei musei e dei luoghi della cultura di propria competenza, ivi inclusi quelli aperti al pubblico afferenti agli istituti di cui all'articolo 30, comma 2, lettera a), sentiti il Direttore generale Musei e i capi degli istituti, nonché i Direttori degli istituti e dei musei di cui all'articolo 30, comma 2, lettera a), e 3, interessati;

f) stabilisce gli orari di apertura dei musei e dei luoghi della cultura di propria competenza, ivi inclusi quelli aperti al pubblico afferenti agli istituti di cui all'articolo 30, comma 2, lettera a), in modo da assicurare la più ampia fruizione, nel rispetto delle linee guida di cui all'articolo 20, comma 2, lettera o), sentiti i rispettivi capi di istituto;

g) assicura elevati standard qualitativi nella gestione e nella comunicazione, nell'innovazione didattica e tecnologica, favorendo la partecipazione attiva degli utenti e assicurando la massima accessibilità;

h) assicura la piena collaborazione con la Direzione generale Musei, il segretario regionale, i direttori dei musei aventi natura di ufficio dirigenziale e le Soprintendenze;

i) opera in stretta connessione con gli uffici periferici del Ministero e gli enti territoriali e locali, anche al fine di incrementare la collezione museale con nuove acquisizioni, di organizzare mostre temporanee, e di promuovere attività di catalogazione, studio, restauro, comunicazione, valorizzazione;

l) autorizza il prestito dei beni culturali delle collezioni di propria competenza per mostre od esposizioni sul territorio nazionale o all'estero, ai sensi dell'articolo 48, comma 1, del Codice, anche nel rispetto degli accordi di cui all'articolo 20, comma 2, lettera b), sentite le Soprintendenze competenti e, per i prestiti all'estero, anche la Direzione generale Musei;

m) autorizza, sentito il soprintendente di settore, le attività di studio e di pubblicazione dei materiali esposti e/o conservati presso i musei del polo;

n) dispone, previa istruttoria delle Soprintendenze di settore e sulla base delle linee guida elaborate dal Direttore generale Musei, l'affidamento diretto o in concessione delle attività e dei servizi pubblici di valorizzazione di beni culturali, ai sensi dell'articolo 115 del Codice;

o) promuove la definizione e la stipula, nel territorio di competenza, degli accordi di valorizzazione di cui all'articolo 112 del Codice, su base regionale o subregionale, in rapporto ad ambiti territoriali definiti, al fine di individuare strategie ed obiettivi comuni di valorizzazione, nonché per elaborare i conseguenti piani strategici di sviluppo culturale e i programmi, relativamente ai beni culturali di pertinenza pubblica, promuovendo altresì l'integrazione, nel processo di valorizzazione, delle infrastrutture e dei settori produttivi collegati; a tali fini definisce intese anche con i responsabili degli archivi di Stato e delle biblioteche statali aventi sede nel territorio regionale;

p) elabora e stipula accordi con le altre amministrazioni statali eventualmente competenti, le Regioni, gli altri enti pubblici territoriali e i privati interessati, per regolare servizi strumentali comuni destinati alla fruizione e alla valorizzazione di beni culturali, anche mediante l'istituzione di forme consortili non imprenditoriali per la gestione di uffici comuni e tramite convenzioni con le associazioni culturali o di volontariato, dotate di adeguati requisiti, che abbiano per statuto finalità di promozione e diffusione della conoscenza dei beni culturali;

q) approva, su proposta del segretario regionale, e trasmette alla Direzione generale Bilancio gli interventi da inserire nei programmi annuali e pluriennali e nei relativi piani di spesa;

r) redige e aggiorna, sulla base delle indicazioni fornite dalla Direzione generale Musei, che acquisisce a tal fine il parere delle competenti Direzioni generali Archeologia e Belle arti e paesaggio, l'elenco degli istituti e dei luoghi della cultura affidati in consegna alla competenza dei Musei di cui all'articolo 35 del presente decreto;

s) coadiuva la Direzione generale Bilancio e la Direzione generale Musei nel favorire l'erogazione di elargizioni liberali da parte dei privati a sostegno della cultura, anche attraverso apposite convenzioni con gli istituti e i luoghi della cultura e gli enti locali; a tal fine, promuove progetti di sensibilizzazione e specifiche campagne di raccolta fondi, anche attraverso le modalità di finanziamento collettivo;

t) svolge attività di ricerca, i cui risultati rende pubblici, anche in via telematica; propone alla Direzione generale Educazione e ricerca iniziative di divulgazione, educazione, formazione e ricerca legate alle collezioni di competenza; collabora altresì alle attività formative coordinate e autorizzate dalla Direzione generale Educazione e ricerca, anche ospitando attività di tirocinio previste da dette attività e programmi formative;

u) svolge le funzioni di stazione appaltante.

3. Las Instituciones Consultivas de la Administración Central del Estado.

La actividad administrativa precisa en ocasiones del parecer de otras instituciones que cuya opinión jurídica o técnica se manifiesta a través de informes, que pueden ser vinculantes o no para la Administración. En el supuesto de la materia que nos preocupa y que es objeto de nuestro análisis, también existen instituciones consultivas que realizar la labor de asesoramiento de los órganos de la Administración Pública.

Así pues, tras la gran reforma que sufrió el Ministerio de Bienes y Actividades Culturales a finales de la década de 1990 se recogió en el Decreto Legislativo 368/1998 las diversas instituciones consultivas en sus artículos 3 y 4. Posteriormente se volvió a obrar una modificación normativa por medio del Decreto Legislativo 3/2004 que a través de los artículos 2 y 3, dio una nueva configuración a los órganos consultivos de la Administración. Posteriormente, se volvieron a cambiar los órganos consultivos por medio del Decreto Ley de 4 de julio de 2006, número 223¹¹⁴². Finalmente, diez años después, por medio del Decreto 171/2014 del Presidente del Consejo de Ministros, volvió a reformar esta materia en su Capítulo IV.

Si nos retrotraemos al Decreto Legislativo 368/1998, en el artículo 4 el Legislador incluía el elenco de los órganos consultivos. Pese a ello, y como apunta parte de la doctrina jurídica, no se trata de una relación exhaustiva, sino que más bien ejemplificativa¹¹⁴³. En esta norma se incluyen el "*Consiglio superiore per i beni culturali e paesaggistici*", el "*Comitato tecnico scientifici*" y el "*Comitato regionali di coordinamento*"

En la regulación actual otorgada por el Decreto 171/2014, no se ha incluido relación alguna, por lo que debemos seguir atendiendo a la dada en el instrumento del año 1998. A pesar de ello, de una lectura profunda y detenida de la normativa pasada y

¹¹⁴² Girolamo SCIULLO; "Consiglio superiore e Comitati tecnico-scientifici: un riordino politically incorrect?". En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 1. (Società Editrice Il Mulino. 2007. Bologna. Disponible en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2007/1/sciullo.htm>.) [=SCIULLO; *Consiglio*.] Última consulta: 11-02-2015.

¹¹⁴³ BARBATI; *Diritto dei beni*. P. 137.

actualmente en vigor, observamos que no sólo asisten a la Administración encargada de la tutela de los bienes culturales estos tres órganos, sino que podemos añadir otros tantos, relativos a otras materias como son el "*Comitato permanente per la promozione del turismo in Italia*¹¹⁴⁴", la "*Consulta per lo spettacolo*¹¹⁴⁵", y finalmente, el "*Comitato consultivo permanente per il diritto di autore*¹¹⁴⁶". Si bien es cierto, sólo los tres incluidos en el decreto de 1998 son verdaderamente órganos consultivos y tocantes a la materia relativa a los bienes culturales, pues los tres últimos que hemos relacionado son verdaderamente instituciones consultivas tocantes a otras materias, que aunque propias de la misma Administración que tiene el encargo de la tutela de los bienes culturales, no tiene relación alguna con estas últimos. En consecuencia sólo analizaremos los dos primeros órganos, al ser los relativos a la materia que nos importa.

3.1. El Consejo Superior para los Bienes Culturales y Paisajísticos.

El "*Consiglio superiore per i beni culturali e paesaggistici*" o Consejo Superior para los bienes culturales y paisajísticos es el primero y más importante de los tres órganos consultivos de la Administración. Desde su creación ha sufrido importantes actualizaciones, sobre todo en materia competencial¹¹⁴⁷.

La regulación del Consejo Superior de Bienes Culturales y Paisajísticos, viene novedosamente dada en el artículo 25 del Decreto 171/2014, contenido como ya apuntamos en el Capítulo IV. Así las cosas, este artículo declara que nuestra institución es un órgano consultivo del Ministerio que tiene carácter técnico-científico, con lo que se delimita otro tipo de asesoramiento como el jurídico. De hecho, el primer apartado del artículo además, clarifica que la labor consultora del Consejo se desarrollará en

¹¹⁴⁴ Creado y regulado por el Decreto Legislativo de 23 de mayo de 2011, número 29.

¹¹⁴⁵ Creado y regulado por el Decreto del Presidente de la República de 14 de mayo de 2007, número 89.

¹¹⁴⁶ Creado y regulado por la Ley de 22 de abril de 1941, número 633.

¹¹⁴⁷ El propio Consejo Superior en varias ocasiones ha emanado informes sobre su propia regulación. Consideramos importante el que dictó con fecha de 8 de mayo de 2001, que versaba principalmente sobre su atribución competencial. Nos referimos a: "Documento preliminare sulle competenze del Consiglio per i beni culturali e ambientali." En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 2. (Società Editrice Il Mulino. 2001. Bologna. Disponible en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2001/2/cons.htm>.) Última consulta: 11-02-2015.

materia de bienes culturales y del paisaje como ya parece vislumbrar la propia titulación del órgano.

En este sentido y de conformidad a la labor de asesoramiento que tiene atribuida, el Consejo Superior informará siempre previa petición de un Director General en diversas materias. Este informe podrá ser obligatorio y preceptivo o no. El primer caso se dará cuando el Consejo deba informar sobre los programas nacionales para los bienes culturales y paisajísticos o sobre los planes anuales o plurianuales propuestos por la Administración sobre estas materias. También será obligatorio el informe del Consejo en los casos de acuerdos internacionales a adoptar por el Estado Italiano en materia de Bienes Culturales.

En el segundo de los casos, estos es podrá informar el Consejo pero no serán obligatorios sus informes sobre materias como los planes estratégicos de desarrollo cultural o los programas de valorización de los bienes culturales de los que habla el Capítulo II del Título II del Código de Bienes Culturales y del Paisaje¹¹⁴⁸. También podrá informar de conformidad al artículo 25.1.C), sobre los planes estratégicos de grandes proyectos de bienes culturales, o sobre el planes de educación en relación al patrimonio cultural que pueda proponer la Dirección General de Educación e Investigación.

De la misma manera, en materia de Planeamiento podrá informar sobre los planes paisajísticos elaborados conjuntamente con las Regiones, de acuerdo con el apartado 1. D) del artículo 25. Ha sido por tanto novedosa la inclusión entre las competencias la habilitación competencial para informar sobre el planeamiento urbanístico y paisajístico cuando se esté trabajando con áreas relacionadas o tocantes a bienes culturales y paisajísticos.

Finalmente, entre las funciones de asesoramiento que se atribuyen al Consejo Superior, también se encuentra la posibilidad de hacer informes sobre los actos normativos o administrativos generales relativos a las materias de nuestro estudio¹¹⁴⁹, o

¹¹⁴⁸ DUGATO; *Beni culturali come servizio pubblico*.

¹¹⁴⁹ BARBATI; *Diritto dei beni*. P. 138.

a la organización estructural del Ministerio¹¹⁵⁰, o sobre cualquier cuestión de tipo general relacionadas con los bienes culturales y paisajísticos¹¹⁵¹, que pudieran realizar la Administración Central o cualquier Administración territorial. Precisamente, sobre las cuestiones generales de relieve sobre la materia de bienes culturales y paisajísticos, el apartado 3 del artículo 25 habilita al Consejo para realizar propuestas al Ministerio sin necesidad de que se le requiera informe alguno.

Los informes deben ser expedidos en el plazo de 30 días de conformidad al apartado 5, salvo que se trate de un supuesto de urgencia, en cuyo caso, el plazo se verá anticipado a tan sólo diez días.

El nombramiento de los miembros del Consejo corresponde al Ministro quien los elegirá directamente entre personas del mundo de la cultura, debiendo para ello respetar el principio de igualdad o equilibrio de géneros. El Ministro deberá elegir nueve personas siguiendo los criterios de extracción social y selección ya dichos, una de las cuales será designada por el propio jefe del departamento ministerial como Presidente del Consejo. Corresponde al Presidente el voto de calidad en los casos de igualdad en las votaciones.

Se podrá elegir un vice-presidente, cargo que ostentará uno de los miembros del consejo previamente elegido por el todos los componentes.

A los nueve miembros ya mencionados se añadirán de conformidad al apartado 6 del artículo 25, tres representantes del personal del Ministerio, elegidos por todos los empleados públicos cuando el Consejo deba informar sobre materias relativas al personal del Ministerio.

Así mismo, a las reuniones del Consejo Superior podrá asistir con voz pero sin voto el vice-presidente de los *Comitati Tecnico-Scientifici*. En las mismas condiciones

¹¹⁵⁰ Recientemente ha dictado informes sobre la organización del Ministerio en los que recomendaba a la Dirección General de Presupuestos de no realizar nuevas modificaciones en el seno de la organización administrativa ministerial central, ya que esto contribuye a la falta de certeza de cara a los ciudadanos, y derivaba en una falta de motivación en el personal. Ver: GRAZIANI; *Costi*. P. 71.

¹¹⁵¹ BARBATI; *Diritto dei beni*. P. 138.

podrá también asistir el Secretario General del Ministerio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11.2.E) del Decreto 171/2014.

Finalmente, el Consejo podrá tener la asistencia de una oficina de secretaría formada por personal perteneciente al Ministerio de Bienes y Actividades Culturales y del Turismo, correspondiendo al Secretario General del mismo, de conformidad al artículo 25.8 del Decreto 171/2014, de nutrir esta oficina de asistencia¹¹⁵².

Por cuanto respecta a la duración del cargo, debe decirse que el apartado 7 del artículo 25 establece que tendrá una duración de tres años prorrogables por una vez.

3.2. Los Comités Técnico Científicos del Ministerio de Bienes y Actividades Culturales y del Turismo.

El segundo de los órganos consultivos no sólo en importancia, sino también en volumen de atribuciones competenciales son los Comités Técnico-Científicos. Este órgano se trata de una reunión de comités con materias diversas. Cada uno de ellos tienen la consideración de órganos consultivos de acuerdo con el artículo 18 del Decreto del Presidente de la República 173/2004. Pese a ello, la actual regulación ha venido dada por el Decreto del Presidente del Consejo de Ministros 171/2014.

Esta reunión de comités ha tenido un número variable pues el citado Decreto de 2004 redujo a seis en número de consejos. Sin embargo, diez años después, el Decreto de 2014 volvió a ampliar el número a siete. En este sentido, el artículo 26 apartado 1 del Decreto 171/2014 prevé que tendrán la consideración de Comités Técnico-Científicos los que allí se enumeran y que vendrían a ser: Comité Técnico-Científico para la Arqueología; Comité Técnico-Científico para las Bellas Artes; Comité Técnico-

¹¹⁵² Toda esta distribución del personal dependiente del Ministerio, así como la creación de nuevas oficinas de apoyo quedarán subrogadas a la disponibilidad presupuestaria. Debemos de recordar que por las medidas de restricción presupuestaria, no se permite que la creación de nuevas oficinas supongan un incremento del gasto ministerial, sino que tendrá que producirse un reparto diverso y acomodar la distribución administrativa al crédito presupuestario disponible. Ver: GRAZIANI; *Costi*. P. 60 y ss.

Científico para el paisaje; Comité Técnico-Científico para el arte y la arquitectura contemporánea; Comité Técnico-Científico para los museos y la economía de la cultura; Comité Técnico-Científico para los archivos; Comité Técnico-Científico para las Bibliotecas y las Instituciones Culturales.

Con respecto a las competencias de los comités, la norma divide las atribuciones entre dos grupos de comités. El primer de los grupos es el compuesto por la totalidad de los comités con la excepción del Comité Técnico-Científico para los museos y la economía de la cultura, que será el único que forme parte del segundo grupo.

Con respecto al primero de los grupos, tendrán atribuidas como funciones a ejercitar las que se disponen en el apartado 2 del artículo 26. Así pues, compete a estos comités el realizar propuestas al Ministerio sobre cualquiera de las materias que les son atribuidas, así como para la definición y trazado de los programas nacionales para los bienes culturales y paisajísticos, así como los planes de gasto del propio Ministerio.

A su vez, podrán informar a petición del Secretario General, de los Directores Generales Centrales o de los Secretarios regionales o realizar propuestas sobre los proyectos de intervención de algún bien cultural o paisajístico en orden a su conservación. También podrán informar sobre la adopción de resoluciones de particular importancia, sobre la adquisición o venta de bienes a petición del Secretario General o de los Directores Generales competentes en la materia. Del mismo modo, en materia de informes, podrán emanarlos en relación a los recursos administrativos a los que se refiere el Código de Bienes Culturales y del paisaje de 2004, y sobre todo en el caso de los artículos 16, 47, 69 y 128¹¹⁵³, o informes sobre cualquier otra cuestión de tipo técnico-científica a petición de cualquiera de los dirigentes arriba mencionados.

Por cuanto respecta al segundo grupo de comités, compuesto únicamente por el Comité Técnico-Científico para los Museos y la Economía de la Cultura, este comité podrá bien realizar propuesta sobre planes o programas para los bienes culturales y paisajísticos a fin de buscar el incremento presupuestario destinado al sector.

¹¹⁵³ BARBATI; *Diritto dei beni*. P. 141.

En cuanto a su función de ente informador, puede emanar informes a petición del Secretario General o de los Directores Generales y realizar propuestas sobre cuestiones de carácter Técnico-Económico relativos a las intervenciones sobre los bienes culturales.

Con respecto a la composición de los Comités dispone el artículo 26.4 del Decreto 171/2014, que cada uno de los comités estará compuesto por un representante elegido entre el personal Técnico-Científico de la Administración Pública, dos expertos de reiterada fama en materia relativa al comité individual, que serán designados por el propio Ministro, debiendo tener en cuenta el principio de equilibrio de género. Finalmente, se incluirá un profesor universitario de la materia relativa al singular comité que será designado por el Consejo Universitario nacional.

En el concreto caso del Comité Técnico-Científico para las Bibliotecas y las Instituciones Culturales, además se incluirá un experto en políticas de gestión de las instituciones culturales.

Con respecto a las reuniones de los comités, a las mismas podrá asistir a las reuniones el Secretario General de Ministerio y el Director General competentes en la materia, que son los cargos que representan al Ministerio¹¹⁵⁴. El Secretario General ha sustituido en las reuniones al antiguo Jefe del Departamento habida cuenta que este cargo ha sido derogado¹¹⁵⁵.

En cuanto a los cargos, el Presidente y el Vicepresidente de cada comité serán nombrados de ente los miembros del respectivo. Si no hubiera acuerdo en las votaciones, se nombrará presidente al miembro del comité nombrado por el Ministro. El presidente tendrá voto de calidad en los casos de igualdad en las votaciones. Por cuanto se refiere a la duración temporal del comité, remite el artículo 26.7 al artículo 25.7 que regula la duración temporal del Consejo Superior de Bienes Culturales y Paisajísticos. En este caso, la duración temporal de cada uno de los Comités será de tres años renovables sus miembros en una sola ocasión.

¹¹⁵⁴ BARBATI; *Diritto dei beni*. P. 141.

¹¹⁵⁵ BARBATI; *Diritto dei beni*. P. 141.

En relación al personal y a los recursos materiales que precise cada comité deberán ser suplidos por la correspondiente Dirección General que por razón de la materia sea competente¹¹⁵⁶.

4. La colaboración de las Administraciones Regionales y Locales.

Debemos de recordar que la competencia sobre Legislación y ejecución la tiene encomendada de manera exclusiva el Estado Central, por virtud de los artículos 117 de la Constitución¹¹⁵⁷ y 4 del Código¹¹⁵⁸, y ello se ha reflejado en el desarrollo de su amplísima Administración Pública.

Sin embargo, el mismo Decreto Legislativo de 22 de enero de 2004, número 42, permite la posibilidad de hacer delegaciones puntuales de atribuciones competenciales a las Regiones y a otras Administraciones Territoriales. Esta previsión la recoge del artículo 118 de la Constitución, que prevé la concertación de acuerdos de colaboración entre el Estado y la Región¹¹⁵⁹. Esta solución legislativa dada por el Código de Bienes Culturales y del Paisaje, no es una novedad legislativa, sino que copia la ya dada en el Texto Único de 1999 que recupera la normativa vigente¹¹⁶⁰.

Pero la posibilidad de hacer delegaciones a las regiones, es mucho anterior a ambas normas y viene otorgada por el Decreto Legislativo 112/1998¹¹⁶¹, por el que se confieren funciones y competencias administrativas del Estado a las Regiones y a los

¹¹⁵⁶ Hay que recordar nuevamente que la distribución de los recursos humanos, y la creación de nuevas oficinas deberá acomodarse a la disponibilidad presupuestaria del departamento ministerial. Ver: GRAZIANI; *Costi*. P. 60 y ss.

¹¹⁵⁷ POLICE; *Beni Culturali*. P. 680.

¹¹⁵⁸ Giorgio PASTORI; "La cooperazione delle regioni e degli altri enti pubblici territoriali in materia di tutela del patrimonio culturale (art. 5)". En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 1. (Società Editrice Il Mulino. 2004. Bologna. Disponible en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2004/1/art5.htm>.) [=PASTORI; *Cooperazione delle regioni*.] Última consulta: 11-02-2015.

¹¹⁵⁹ SETTIS; *La tutela*. P. 25.

¹¹⁶⁰ PASTORI; *Cooperazione delle regioni*.

¹¹⁶¹ Claudia TUBERTINI; "I limiti della potestà legislativa regionale in materia di formazione professionale nella tutela dei beni culturali." En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 1. (Società Editrice Il Mulino. 2004. Bologna. Disponible en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2004/2/tubertini.htm>.) [=TUBERTINI; *I limiti*.] Última consulta: 11-02-2015.

Entes Locales, en actuación del Capítulo I de la Ley 15 de marzo de 1997, número 59¹¹⁶². En concreto, el artículo 3 del Decreto Legislativo 112/1998¹¹⁶³ es el que permite la concertación de instrumentos de acuerdo con el fin de realizar delegaciones en materia administrativa¹¹⁶⁴. No obstante, y pese a la delegación, el Estado siempre se reservará las potestades de dirección y coordinación, de acuerdo con el artículo 4.

No es una previsión aislada, la Ley Constitucional de 22 de noviembre de 1999, número 1, por la que se modificaba el Título V de la Constitución Italiana auspició la reforma estatutaria de las Regiones¹¹⁶⁵ y que culminó en muchos casos en la aprobación de nuevos Estatutos regionales¹¹⁶⁶.

Precisamente, algunas de estas nuevas normas incluyeron tímidamente las referencias a las posibilidades de Legislar sobre Patrimonio cultural¹¹⁶⁷. Ello habida cuenta la reserva exclusiva del artículo 4 del Código de Bienes Culturales y del Paisaje, nos hace deducir que las materias sobre las que se pueda legislar serán más bien tangenciales que propiamente relativas al Patrimonio Cultural¹¹⁶⁸. Algunas de estas materias son precisamente la instrucción de los técnicos que participan en los procesos relacionados con la conservación del Patrimonio Cultural, como la restauración¹¹⁶⁹.

¹¹⁶² *Gazzetta Ufficiale* número 92, de 21 de abril de 1998.

¹¹⁶³ Esta normativa tuvo una gran incidencia en la normativa relativa a los Bienes Culturales, dado que el artículo 148 cambió hasta las definiciones básicas de la materia, como bien cultural, ambiental, gestión, etc. Ver: Mario Pilade CHITI; "La nuova nozione di "beni culturali" nel d.lg. 112/1998: prime note esegetiche." En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 1. (Società Editrice Il Mulino. 1998.) Bologna. Disponible en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/1998/1/chiti.htm>.) [=CHITI; *Nuova nozione*.] Última consulta: 11-02-2015.

¹¹⁶⁴ Maurizio MESCHINO; "Beni e attività culturali nel d.lg. 112/1998: una proposta di lettura." En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 1. Società Editrice Il Mulino. 1998.) Bologna. Disponible en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/1998/1/mesch.htm>. Última consulta: 11-02-2015.

¹¹⁶⁵ Claudia TUBERTINI; "I beni e le attività culturali nei nuovi statuti regionali." En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 2. (Società Editrice Il Mulino. 2005. Bologna. Disponible en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2005/2/tubertini.htm>.) [=TUBERTINI; *I beni*.] Última consulta: 11-02-2015.

¹¹⁶⁶ BARBATI; *Diritto dei beni*. P. 155.

¹¹⁶⁷ Hay que recordar que el original deslinde competencial previo a fin de poder realizar las delegaciones venía recogido en el Decreto Legislativo 112/1998, y en concreto en los artículos 149 y ss.

¹¹⁶⁸ TUBERTINI; *I beni*.

¹¹⁶⁹ TUBERTINI; *I limiti*.

No se puede obviar que en la generalidad de los Estatutos Regionales se incluyen referencias a materias relativas a la revalorización¹¹⁷⁰, al aseguramiento del disfrute, a la promoción¹¹⁷¹, a la utilización pública y a la promoción del general conocimiento de los bienes culturales¹¹⁷².

Incluso la Región del Piamonte incluyó que en materia del Patrimonio Cultural la región cooperaría con el Estado con los límites dispuestos en la Ley¹¹⁷³, con lo que el Estatuto está clarificando que en el caso de existir alguna materia no incluida o reservada como competencia exclusiva del Estado expresamente por ley estatal, será legislada y ejercida por la Región del Piamonte.

Una solución similar decidió adoptar el Estatuto de la Región del Lazio en el que recoge en el apartado 1 del artículo 9 que precisamente, respetando las normas nacionales relativas a la tutela, ejercerá las competencias relativas a la revalorización del medio ambiente, el paisaje y todo el patrimonio natural¹¹⁷⁴. Acude nuevamente al límite de la normativa estatal sobre la tutela en el apartado 2 pero esta vez para tratar las materias relativas al Patrimonio Cultural¹¹⁷⁵. Así pues, está utilizando el Estatuto para la región del Lazio la misma solución que utilizó el Piamonte, con el fin de adjudicarse la competencia legislativa y ejecutiva de todas las materias relativas al Patrimonio Cultural¹¹⁷⁶.

Lo que concluye parte de la doctrina es que, en la generalidad de los casos, la plasmación en los Estatutos regionales de la posibilidad de legislar y de ejercer funciones relativas al Patrimonio Cultural no es más que una declaración de intenciones¹¹⁷⁷, que se plasmaran en materias sectorialmente aledañas o anexas¹¹⁷⁸ y que

¹¹⁷⁰ TUBERTINI; *I beni*.

¹¹⁷¹ Estas dos últimas materias relativas al Patrimonio Cultural fueron incluidas en el Estatuto de Puglia. Ver: TUBERTINI; *I beni*.

¹¹⁷² Estas dos últimas materias relativas al Patrimonio Cultural fueron incluidas en el Estatuto de las Marcas. Ver: TUBERTINI; *I beni*.

¹¹⁷³ TUBERTINI; *I beni*.

¹¹⁷⁴ " 1. La Regione, nel rispetto delle norme di tutela, valorizza l'ambiente, il paesaggio e il patrimonio naturale in ogni sua specificità e diversità biologica e promuove la salvaguardia dei diritti degli animali previsti dalle convenzioni internazionali e dalla normativa comunitaria."

¹¹⁷⁵ "2. Nel rispetto delle norme di tutela, valorizza altresì il patrimonio culturale, artistico e monumentale, salvaguardando, in particolare, i nuclei architettonici originari e l'assetto storico dei centri cittadini."

¹¹⁷⁶ TUBERTINI; *I beni*.

¹¹⁷⁷ BARBATI; *Diritto dei beni*. P. 155.

en puridad no se referirá a la que centra este estudio, o la normativa referida a las funciones que desempeñarán los entes locales¹¹⁷⁹ o a la organización regional relativa al patrimonio cultural¹¹⁸⁰.

4.1. La Administración Regional italiana.

Decíamos al principio de este apartado, que es materia exclusiva del Estado tanto la Legislación como la Ejecución de la misma. Sin embargo, es posible delegar parcelas muy determinadas de esta competencia exclusiva¹¹⁸¹. Precisamente, y una vez analizada la normativa más general que lo permite, acudimos a la concreta regulación que da el Código de Bienes Cultural es y del Paisaje. De modo particular, debemos de acudir a este respecto al artículo 5 del Código

"1. Le regioni, nonché i comuni, le città metropolitane e le province, di seguito denominati "altri enti pubblici territoriali", cooperano con il Ministero nell'esercizio delle funzioni di tutela in conformità a quanto disposto dal Titolo I della Parte seconda del presente codice."

De la literalidad de la letra del apartado 1 observamos que la competencia que tienen atribuida el resto de Administraciones territoriales se reduce a una mera cooperación con el Ministerio. Es el Ministerio el que actúa y tiene atribuidas las competencias ejecutivas. Esto nos resalta que el rol que tienen el resto de Administraciones pudiera ser más marginal que de otro tipo.

No sólo en este párrafo se pronuncia el artículo 2. El siguiente apartado 2 dispone de modo literal lo siguiente:

¹¹⁷⁸ TUBERTINI; *I limiti*.

¹¹⁷⁹ BARBATI; *Diritto dei beni*. P. 155.

¹¹⁸⁰ TUBERTINI; *I beni*.

¹¹⁸¹ PASTORI; *Cooperazione delle regioni*.

"2. Le funzioni di tutela previste dal presente codice che abbiano ad oggetto manoscritti, autografi, carteggi, incunaboli, raccolte librerie, nonché libri, stampe e incisioni, non appartenenti allo Stato, sono esercitate dalle regioni. Qualora l'interesse culturale delle predette cose sia stato riconosciuto con provvedimento ministeriale, l'esercizio delle potestà previste dall'articolo 128 compete al Ministero."

Este artículo asigna la competencia de control, tutela y revalorización¹¹⁸² sobre determinados objetos muebles, como es el caso de determinados objetos archivísticos como manuscritos, documentos autógrafos o cualquier documento en general, así como grabados o estampaciones. Del mismo modo, también competirá a las regiones el control de determinados elementos componentes del patrimonio cultural de tipo bibliógrafo como incunables, colecciones de libros o libros de modo individual¹¹⁸³.

Sin embargo, esta asignación a las Regiones está condicionada por dos requisitos y son, por un lado, que los objetos no sean propiedad del Estado, en cuyo caso corresponde a este el ejercicio de las atribuciones competenciales de modo directo, y por otro lado, que no se hayan reconocido por parte del Ministerio el interés cultural del bien, por lo que pasa a formar parte del grupo de bienes sobresalientes del Estado, y en consecuencia, las competencias relativas a tutela, control, revalorización, y demás, sobre dicho bien, pasan a ejercitarlas el Estado.

El resto del artículo 5 del Código concretiza los modos de colaboración sobre los que hablaba el apartado 1. En este sentido, se podrán firmar acuerdos entre el Estado y las regiones y con las provincias autónomas de Trento y Bolzano, para trasladar el ejercicio de competencias sobre determinados documentos archivísticos¹¹⁸⁴. Nuevamente, vuelve a exigir como requisito básico que dichos documentos no sean en ningún caso propiedad del Estado, de lo contrario compete a este el ejercicio de

¹¹⁸² PASTORI; *Cooperazione delle regioni*.

¹¹⁸³ PASTORI; *Cooperazione delle regioni*.

¹¹⁸⁴ El apartado 3 del artículo 2 habla de Cartas Geográficas, de Partituras Musicales originales, de fotografías y rollos de películas originales, así como otros materiales audiovisuales.

atribuciones materiales al ser elementos componentes de los archivos nacionales. Finalmente, el apartado 3 requiere que antes de realizar este acuerdo de colaboración, dicte un informe preceptivo la "*Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato*".

Pero debemos de recordar que el propio artículo 5 prevé la posibilidad de concertar otro tipo de acuerdos de cooperación y coordinación entre el Estado y las Regiones, así como las Provincias de Bolzano y Trento. Estos acuerdos podrán realizarse en materia de tutela y sobre otros bienes no recogidos en estos listados, de acuerdo con la libertad de pacto que tienen ambos tipos de Administraciones. No obstante debemos recordar los dos requisitos infranqueables, esto es, que los bienes no sean propiedad del Estado y que los mismos no hayan sido declarados de interés cultural. Precisamente, estos acuerdos pueden buscar que la colaboración se extienda no sólo a las Administraciones regionales, sino a otro tipo de Administraciones territoriales, lo cual supondría un avance en materia de delegación de ejecución de competencias.

Habida cuenta todo lo anteriormente dicho, podemos concluir que las atribuciones regionales pueden ser distintas de una Región a otra, o incluso existir alguna Región que no tenga asignada competencia alguna al no concertarse ningún tipo de acuerdo. Parte de la doctrina como la profesora Barbati nos dice que efectivamente las competencias y las funciones de las Regiones dependerán en gran medida de la elección que realice el Estado¹¹⁸⁵.

Similar, pero diverso es el caso del resto de entes públicos de los que se habla en el apartado 5 del artículo 5 del Código de Bienes Culturales y del Paisaje. En este caso, la atribución está supeditada por un lado, a la voluntad del Estado en ceder funciones, y al acuerdo de las Regiones en admitir esta concesión¹¹⁸⁶, por lo que depende de dos voluntades distintas que lógicamente, tendrá una importante incisión en la configuración de las funciones y del acuerdo donde se encuadre esta transmisión.

En todo caso debemos de recordar que con el de conseguir una armonización y una correcta coordinación de las funciones y competencias que desempeñan las

¹¹⁸⁵ BARBATI; *Diritto dei beni*. P. 154.

¹¹⁸⁶ BARBATI; *Diritto dei beni*. P. 154.

regiones, se creó un organismo lo posibilitara¹¹⁸⁷. Nos referimos a las Comisiones Regionales para el Patrimonio Cultural, que en la actualidad, la nueva regulación ha venido dada por el artículo 39 del Decreto 171/2014.

4.2. Las Comisiones Regionales para el Patrimonio Cultural como órganos sustitutivos de los Comités regionales de coordinación.

Las Comisiones Regionales para el Patrimonio Cultural son los órganos creados en sustitución de los Comités regionales de Coordinación. Estos últimos fueron creados por el Decreto Legislativo 368/1998, en su artículo 4 como ente consultivo. Este órgano fue nuevamente modificado por el Decreto Legislativo 3/2004, concretamente en su artículo 4 y poco tiempo después, por el Decreto del Presidente de la República 173/2004 en su artículo 21 en cuanto a la composición y a las funciones.

Sin embargo, se ha acabado con la existencia de estos órganos como en otros casos que ya hemos visto, por medio del Decreto 171/2014, pero esta supresión no ha sido real, pues el artilugio que ha utilizado el Ejecutivo ha sido la modificación del nombre del órgano y el mantenimiento del mismo con competencias similares y en ocasiones idénticas.

En este caso, el Decreto por el que se otorga una nueva estructura a la Administración, configura como nuevo órgano consultivo para la estructura periférica las Comisiones regionales para el Patrimonio Cultural. El régimen jurídico lo da el artículo 39 que configura las comisiones como órganos colegiados que coordinan y armonizan la actividad de la tutela y la valorización en el territorio regional y favorece la integración entre las diversas instituciones.

Como observamos, esta institución consultiva, a diferencia de las dos anteriores, no forma parte de la Administración central, ni tampoco asiste a esta, sino que su

¹¹⁸⁷ BARBATI; *Diritto dei beni*. P. 160. Tras la supresión de las Comisiones Regionales para los bienes y la actividad cultural, se creó un nuevo órgano que lo sustituía.

actividad se dirige a asesorar e informar al Secretario regional como cúspide de la Administración periférica.

Entre las concretas funciones que le atribuye el apartado 2 del artículo 39, corresponde a las Comisiones verificar el interés cultural de los bienes de titularidad pública o pertenecientes a personas jurídicas privadas sin ánimo de lucro, del mismo modo, declara el interés cultural que tengan las cosas, a propuesta de los Superintendentes competentes, así como prescribe las actuaciones que en orden a una correcta tutela del patrimonio estime conveniente, siguiendo las propuestas de los superintendentes.

Las Comisiones además, deberán autorizar las demoliciones o remociones de bienes, así como la separación de piezas que formen parte de una colección, salvo en caso de urgencia que lo hará la superintendencia. A estas mismas comisiones les corresponde autorizar las ventas, las permutas, así como la constitución de cualquier derecho sobre un bien cultural¹¹⁸⁸.

Del mismo modo, podrá proponer a las comisiones provinciales de las que haba el artículo 137 y 138 del Código de Bienes Culturales y del Paisaje, que acuerde la declaración de interés público para los bienes paisajísticos. Sobre este mismo tipo de bienes señala el apartado 2.G del artículo 39, que las Comisiones podrán adoptar a propuesta del superintendente del ramo y previo informe favorable de la Región afectada, la declaración de interés público notable para los bienes paisajísticos de acuerdo con el artículo 141 del Código de Bienes Culturales y del Paisaje.

De otra parte, podrá proponer al Ministerio la adquisición a título de comodato cualquier bien cultural de tipo privado, o el depósito en una determinada instalación de un bien cultural pero de titularidad pública, de acuerdo con el artículo 44 del Código. A su vez, podrá conceder el uso de los bienes culturales que tenga consignados el Ministerio de acuerdo con lo previsto en los artículos 106 y 107 del Código de 2004.

¹¹⁸⁸ La Constitución de hipotecas, prendas o cualquier negocio jurídico de tipo oneroso sobre un bien cultural debe ser autorizado expresamente por las Comisiones.

Finalmente podrá dictar informes sobre las intervenciones o procesos restaurativos o conservativos que deben aparecer incluidos en los programas que elabora el Ministerio, sean estos anuales o plurianuales, y en los planes de gasto que redacte este, de acuerdo con el artículo 39.2. L) del Decreto 171/2014.

Del mismo modo, la Comisión además de las funciones de coordinación y armonización de la actividad administrativa, también desarrolla otras funciones en calidad de Comisión de garantía para el Patrimonio Cultural, y en consecuencia podrá controlar los informes aportados a la Administración en los casos que se prevén expresamente en el apartado 3 del artículo 39.

La Comisión, en cuanto que órgano colegiado que asiste a la Administración periférica, estará presidida por el Secretario Regional como máximo órgano de la misma. Por tanto, el encargado de convocar sus reuniones será él, que lo hará de modo telemático, según dispone el apartado 4 del artículo 39. Corresponde además al Secretario regional, como órgano titular de la función presupuestaria de la Administración descentralizada del Ministerio de Bienes y Actividades Culturales y del Turismo, asegurar a la Comisión recursos materiales y humanos para el desempeño de las funciones que tienen atribuidas.

Además del Secretario regional, forman parte de la Comisión de acuerdo con el mismo apartado antes referido, los superintendentes sectoriales, el director de los polos museísticos regionales y los dirigentes de las Instituciones autónomas a las que se refiere el artículo 30 apartado 2. A) del Decreto 171/2014. Curiosamente, deja fuera a los que se relacionan en el apartado 3.A) pese a haberseles dispensado la misma consideración que a los anteriores, a la vista de la dicción del artículo 3 apartado 2 del Decreto 171/2014, esto es, la de oficinas directivas de nivel general periférico del Ministerio¹¹⁸⁹. Así pues, sólo formarán parte de la Comisión la Superintendencia especial para el Coliseo, el Museo Nacional Romano y el área Arqueológica de Roma, la Superintendencia especial para Pompeya, Herculano y Stabia. Tal vez, la lógica de esta norma es simplemente, que sólo formen parte de la Comisión los titulares de los órganos con rango de superintendencia. Pero lógicamente, en el caso de la

¹¹⁸⁹ El Decreto las describe como "*uffici dirigenziali di livello generale periferici del Ministero*".

Superintendencia especial para el Coliseo formará parte de la Comisión del Lazio, y en el caso de la Superintendencia especial para Pompeya, Herculana y Stabia, esta se integrará en la comisión de Campania.

La participación en la comisión es un deber personal y no es delegable el puesto. En consecuencia, se constituirá válidamente cuando estén presentes la mitad de los miembros de la comisión y así lo acuerde la mayoría de los miembros que acudiesen a la concreta reunión.

En los supuesto de reuniones en las que el orden del día se centre en algún tema en concreto que trate sobre una determinada oficina que forma parte de la Administración periférica regional, podrán asistir los miembros de las mismas. Sin embargo, nada dice sobre si estos grupos de componentes que participaran en las reuniones de modo intermitente y en contadas ocasiones, tendrán derecho de voz y de voto. Habida cuenta que el Decreto 171/2014 cuando ha querido imitar el derecho de voto así lo ha hecho, debemos entender que en este concreto caso esta categoría mantiene el derecho a votar como el resto de los componentes de la Comisión.

4.3. La Administración Local italiana.

Como se avanzó anteriormente, es posible adjudicar la ejecución administrativa de determinadas materias a los entes locales, tal y como prevé el artículo 3 del Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112. En concreto el apartado 1 permite conferir de modo expreso de conformidad a los principios previstos en el apartado 3 del artículo 4 de la Ley 59/1997.

Esta misma previsión fue posteriormente incorporada al Texto Único del año 1999¹¹⁹⁰ y finalmente, al actual Decreto Legislativo 42/2004, de 22 de enero. Y en concreto en el artículo 5 donde se prevé precisamente, la posibilidad de delegar

¹¹⁹⁰ PASTORI; *Cooperazione delle regioni*.

determinadas funciones no sólo a las Regiones como ya hemos analizado en el apartado anterior, sino también a los entes locales.

De modo concreto, se incorpora la posibilidad de delegar funciones en materia de Patrimonio Cultural a otros entes públicos territoriales en el apartado 5. Debemos de hacer notar que este apartado no sólo se refiere a los municipios, sino a todos los entes locales, por lo que se podrá hacer una atribución de funciones a cualquier otra administración territorial, quedando fuera la Regional.

Por cuanto respecta a la delegación, se hará por medio de un convenio o acuerdo suscrito entre el Estado y la correspondiente Región donde se hallen enclavados, tal y como recoge el apartado 3 del artículo 5. Será en este acuerdo donde se precise el alcance de las atribuciones, y la delimitación de las funciones de la Región y las relativas a los entes locales. Al ser el Estado y la Región quienes conciertan estos acuerdos, realmente depende de estos la atribución de funciones a los entes locales por entero. Tal y como ya hemos apuntado anteriormente, el Estado será quien decida qué atribuciones conceder a la Región, y será esta la que acuerde qué materias reservarse para ella y que funciones encomendar a los Entes Locales. Por lo que la delegación de funciones administrativas a estos últimos depende por entero de otras Administraciones.

Parte de la doctrina jurídica entiende que el margen de atribución a los entes locales es tan mínimo, que verdaderamente se reduce más que a ejecución administrativa, a una cooperación auxiliar con su Región¹¹⁹¹.

Si bien, sea del tipo que sea la atribución, el acuerdo o convenio que se concierte entre el Estado y la Región, en todo caso deberá contar con el informe preceptivo al que se refiere el apartado 3 del artículo 5, que deberá emanar la "*Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato*"¹¹⁹². Precisamente la doctrina jurídica critica que el convenio tenga que ser concertado entre el Estado y las Regiones, y no directamente con los municipios¹¹⁹³.

¹¹⁹¹ PASTORI; *Cooperazione delle regioni*.

¹¹⁹² PASTORI; *Cooperazione delle regioni*.

¹¹⁹³ PASTORI; *Cooperazione delle regioni*.

No sólo esta es la única posibilidad competencial de los Entes Locales. El propio artículo 5 en su apartado 1 dispone a obligación de cooperación de las regiones y de otros entes públicos territoriales, con el Ministerio de Bienes y Actividades Culturales y del Turismo en relación a las funciones exclusivas que tiene este atribuidas en materia de tutela del Patrimonio Cultural.

Esta es una función que de modo general dispone el Código de Bienes Culturales y del Paisaje, y por la que se obliga a todas las Administraciones del tipo y del nivel territorial que sean, a cooperar con el Ministerio en la defensa del patrimonio. Así pues, el Ministerio podrá acudir directamente a cualquier ente de tipo local solicitando ayuda en el ejercicio de las funciones que le corresponde.

Nada más dice el Decreto Legislativo, por lo que entendemos que puede referirse a solicitudes puntuales de cooperación, para las cuales no hará falta convención previa, sino que el título habilitador lo constituye el propio artículo 5.1 del Código.

Capitolo III

Confronto di due sistemi giuridici europei. Analogie, differenze e proposte di riforma.

Capítulo III

La comparación de dos ordenamientos jurídicos europeos. Similitudes, diferencias y propuestas de reforma.

SOMMARIO: 1. L'organizzazione amministrativa.-1.1. Frammentazione eccessiva di entrambi i sistemi. Proposta di riforme e necessità di andare avanti.- 1.2. La necessità di coordinamento della Pubblica Amministrazione Spagnola.- 1.3. La necessità di risparmio, come principio politico negli anni di crisi.-

1. La Organización Administrativa.

Hasta ahora hemos procedido a exponer las Administraciones Públicas que tienen encargada la tutela del Patrimonio Cultural tanto en España como en Italia, analizando paso por paso cada una de ellas, de los órganos que la componen, de los entes creados en su seno, de los organismos autónomos que de ellas dependen o que dependen de otros ramos ministeriales pero tienen un encargo parcial o total relacionado con la tutela.

La Administración tanto de Italia como de España ha cambiado mucho, tanto como los propios países a los que sirven y asisten. De hecho, los entramados organizativos no son más que respuestas a las circunstancias sociales a las que se enfrentan los diversos gobiernos y ante las que deben dar una concreta respuesta. Para ello y para articular la implementación de las políticas públicas por las que se pretende dar solución a las demandas sociales, se encarga a una parte de la Administración,

precisamente de una parte de las funciones ejecutivas que tiene encomendado el completo conjunto Gobierno-Administración.

Proceder a comparar dos sistemas como el italiano y el español es una tarea hartamente complicada, ya que son dos sistemas organizativos muy distintos, pero con puntos determinados muy similares.

El sistema español, originariamente tuvo como modelo el sistema francés creado por Luis XIV, basado en la existencia de instituciones culturales, que formando parte de la Administración pública por cuanto eran creadas por el Rey, tenían una autonomía de funcionamiento basada en su especificidad técnica. Durante casi un siglo, las Reales Academias fueron las únicas instituciones creadas en el seno de la Administración estatal con un encargo concreto de tutela del Patrimonio cultural.

Sin embargo, el sistema elegido por las diversas naciones italianas pre-unitarias participaba casi miméticamente del sistema papalino, que en gran parte era heredero del sistema imperial romano y que todavía conjugaba su actividad con instituciones del pasado, que poca incidencia tenían fuera de la capital.

No se puede negar, que la primera Corte europea que creó en el siglo XV una figura administrativa para el control de los bienes culturales fue la Roma papal, pero muy limitado geográficamente por un lado, por la gran cantidad de actividades que controlar en la propia capital lo que no le dejaba tiempo para ir fuera de ella, y por otro lado, porque en gran parte de las ocasiones compartía este empleo con otros de la corte como el de secretario, el de fabriquero o el de artista del Papa.

Ambos sistemas se vieron paulatinamente desplazados con la llegada del Constitucionalismo y la aparición de una Administración más fuerte y más desarrollada. La organización de ambos sistemas tenía como modelo el sistema francés, basado en una estructura ministerial central, con sede en el capital del país, desde donde se impartían las directrices a ejecutar y donde posteriormente, se haría una labor de fiscalización de si estas se han ejecutado finalmente de un modo correcto.

En consecuencia, este sistema requería de la existencia de una parte de la Administración estatal que estuviera desplazada y con presencia permanente en las distintas demarcaciones regionales o provinciales. La implantación de este sistema fue mucho anterior en España que en Italia, pues ya se dio por medio de la creación de las Comisiones provinciales instituidas en 1837 y de nuevo y de modo más definitivo en 1844, mientras en Italia todavía no se habían producido los movimientos unitarios. Pero posteriormente, sucumbió a la implantación del modelo francés, y aunque tardíamente, sentó las bases para su posterior desarrollo a finales de la última década del siglo XIX.

El sistema español se basaba en la constitución de Comisiones provinciales para el control de los bienes componentes del patrimonio y la constitución de un archivo, una biblioteca y un museo en cada una de las provincias, todo ello dirigido por el Gobernador de la Provincia como alto representante de la Administración central; mientras, el sistema italiano se basó en la creación de superintendencias regionales para los diversos sectores materiales en los que se catalogaban los bienes culturales, que debían favorecer el control y la creación de instituciones culturales que después gobernarían. Un sistema basado en un único órgano colegiado, frente a otro basado en órganos diversos.

Este panorama cambió radicalmente en España cuando se aprobó la Constitución Española en 1978 y se dio la posibilidad de crear las Comunidades Autónomas, como efectivamente así se haría a través de los Estatutos de Autonomía. Esto supuso un vaciamiento de las Administraciones periféricas en materia de Tutela del Patrimonio cultural, por la circunstancia de que fue una competencia que se atribuyeron casi en su totalidad las Comunidades Autónomas en sus Estatutos.

Este hecho conllevó el fin de la existencia de la Administración Periférica cultural española. No tenía sentido ninguno continuar con ese apéndice inservible que además no iba a ejecutar jamás competencia alguna. Tras la redimensionalización correspondiente, la Administración española se redujo a la central y a los entes autónomos y técnicos, coexistiendo todavía con las Reales Academias creadas en los siglos XVIII y XIX.

El sistema italiano por el contrario no ha variado mucho a causa de la Constitución Italiana de 1948, ni la Reforma causada en 2001 por la Ley Constitucional que modificó el Título V. Así pues, la estructuración de la Administración Cultural ha continuado desarrollándose según las bases establecidas, hasta llegar en la actualidad a una amplísima Administración periférica, a cuya cabeza se pondrá posteriormente el Director Regional, que en la última reforma ha sido cambiado por el Secretario Regional.

Por cuanto respecta a la Administración de las Regiones italianas, debemos decir que es casi inexistente, como inexistentes son las competencias atribuidas a estas. Las Regiones se han adjudicado en sus respectivos estatutos la posibilidad de legislar en materia de Bienes Culturales. Pero partiendo de la existencia de una competencia exclusiva en esta materia que le corresponde al Estado, vemos que verdaderamente esto se ha traducido en temas adyacentes o colaterales, más que propiamente de Patrimonio Cultural.

En lo referido a la ejecución de las políticas, tras el Decreto Legislativo 112/1998 es posible la atribución de determinadas parcelas administrativas a las regiones, si bien, debe mediar previamente un convenio concertado entre el Estado y la región o regiones a las que se vaya a hacer estas atribuciones. Sin embargo, estas atribuciones serán mínimas y en parcelas muy marginales y que verdaderamente son más un estorbo para el Estado que otra cosa.

A diferencia de esto, en España sí se ha producido un verdadero desarrollo de una Administración cultural en las diversas regiones. Todas han asumido en sus respectivos estatutos competencias relativas al Patrimonio Cultural, y en consecuencia han realizado un diseño estructural de una Administración que deberá ejecutar las funciones propias. Sin embargo, en la casi totalidad de los ejemplos, esta estructura no goza de una gran originalidad. Por el contrario, ha sido realizada copiando en ocasiones, casi miméticamente la estructura estatal. Ese siempre ha sido el interés de las Autonomías españolas, tener una Administración paralela a la del Estado, con todas sus consecuencias.

1.1. La excesiva fragmentación de ambos sistemas. Propuesta de reforma y necesidad de avanzar.

En consonancia con todo lo que hemos dicho anteriormente nos encontramos con dos Administraciones con demasiada amplitud en niveles diversos.

En el caso Español observamos una Administración piramidal y marcadamente jerárquica y dependiente directamente del Ministro, que se ayuda del Secretario de Estado para organizar su Departamento. Dependiente de este observamos la existencia de una dirección general relativa a la materia que nos centra, y cinco subdirecciones generales alrededor de las cuales se organizan las secciones y los negociados del Ministerio.

Pero curiosamente, encontramos fuera del organigrama del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte que es el departamento al cual se le han adjudicado actualmente las competencias en materia de cultura, una gran cantidad de entes, instituciones, y sistemas, fuera de él con competencias en materia cultural, por ejemplo los sistemas españoles de archivos, de bibliotecas y de museos, las Reales Academias, los museos y centros expositivos dependientes de otros ministerios como los 42 dependientes del Ministerio de Defensa, o los dependientes del Museo de Economía y Competitividad, muchos de ellos, Museos Nacionales y que en sus casos, la última decisión no depende del Ministro de Educación, Cultura y Deporte, sino de otro miembro del Gobierno. En la misma situación nos encontramos en el caso de los Archivos, pues cada ministerio tiene a su cargo, como mínimo un archivo.

Esto puede ser contraproducente por cuanto, las políticas que se aprueben y decidan por el Ministerio competente en materia de museos, bibliotecas o archivos, pueden no ser ejecutadas o pueden serlo pero no de modo correcto o por el personal adecuado en muchas de estas instituciones sobre las que no tiene otro poder más allá de la mera coordinación. Esta es una deficiencia muy grave que debiera corregirse de parte de la Administración española, pues puede verse truncada la aplicación o la puesta en marcha de políticas culturales, al tener que ser ejecutadas o llevadas a cabo por personas no preparadas para ello.

A esta crítica, también debemos de añadir la total ausencia de una administración periférica ya que el Ministerio confía plenamente en la correcta aplicación por parte de las Comunidades Autónomas de las políticas de protección, conservación y tutela del patrimonio cultural. Aunque debemos matizar, pues más que confianza lo que le ocurre a la Administración General del Estado es resignación, pues con el fin de no hacer que las autonomías se sientan agraviadas por el control que le corresponde ejercer al Ministerio, lo que realmente hace este último es una dejación de funciones. Con lo que al final, ni unas actúan ni el último controla.

Con esto no queremos decir que el Ministerio deba reconstruir una Administración periférica, sino que debe retomar el ejercicio de las competencias que tiene atribuidas, y que reiteradamente el Tribunal Supremo ha admitido que estaba haciendo una dejación de funciones. Con la actual distribución de competencias que realiza la Constitución, no sería entendible la existencia de una Administración periférica, pero sí sería deseable que el Ministerio retomara el ejercicio de las competencias exclusivas que tiene atribuidas en la Constitución el Estado.

Por cuanto se refiere a la Administración Italiana, tras un análisis detallado de la misma, observamos que el propio ejecutivo ha caído en la cuenta de la innecesaria división del Ministerio en Departamentos, que finalmente ha optado por suprimir. No tenía ningún sentido esa división irreal y artificial de un ministerio en varias parcelas cuando el verdadero control de la actividad Administrativa no la hacían los jefes de los departamentos sino el Secretario General del Ministerio que continuaba siendo uno. Finalmente, resultaba un nivel inservible que se había creado en la década de los años noventa y que se había revelado una creación carente de utilidad práctica. Finalmente, el ejecutivo ha decidido eliminar los departamentos como grandes agrupaciones de órganos administrativos en el seno del Ministerio dado que no se había traducido en ninguna mejora en el funcionamiento del mismo.

Precisamente, estos Departamentos tenían una función análoga a la que tienen atribuidas las Secretarías de Estado en España. Estas últimas han recibido críticas muy similares, como la de crear un nivel intermedio entre el Ministro y los órganos verdaderamente necesarios y que realizan y ejecutan funciones administrativas; o que se

trate de un puesto donde colocar a las personas que no han podido recibir un encargo Ministerial; o que se trate de un puesto político que repite y redundante en las funciones que tiene adjudicadas el Ministro; o que es una figura que no realiza por un lado una verdadera función de asesoramiento político, ya que esta le corresponde al Gabinete del Ministro y tampoco realiza una entera función administrativa ya que esta la realiza el Secretario General. Estas son algunas de las críticas, que en parte compartimos. Y la prueba de ello y, que por tanto no es un cargo necesario, la tenemos en que en el Real Decreto por el que se otorgaba la estructura del Ministerio de Cultura de España de 2008, no se contemplaba esta figura.

Sin embargo, no es del todo cierto que sea enteramente innecesaria, pues en Ministerios como el actual, con una gran carga competencial donde cada una no tiene mucha relación con el resto como es el caso de la educación primaria, la secundaria, la universitaria, la formación profesional, el patrimonio cultural, las instituciones culturales, el espectáculo, la enseñanza artística, el deporte en general, el deporte olímpico y el deporte paralímpico, nos coloca en una situación en la que no coordinar una acción administrativa de áreas afines podría ser contraproducente para el buen fin de las políticas que se pretendiesen implantar por el titular del Ministerio.

Es en estos casos en los que el Secretario de Estado cobra sentido, no sólo para darle cierta entidad a las materias que no han sido enaltecidas políticamente como Ministerio, y a su vez, para poder dar unidad de acción Administrativa por medio de una Secretaría de Estado a una serie de materias competenciales con cierta afinidad. Fuera de estos casos, una secretaría de Estado no tiene ningún sentido, pues tan sólo supone crear de modo artificial, "pisos" o niveles, más políticos que administrativos, y que realmente no se traducen en una aceleración en la actividad ministerial, ni una reducción de los tiempos en la labor administrativa.

Volviendo a la Administración italiana, hemos observado que en el caso de su parte periférica se han sucedido diversas supresiones. Aunque algunas de ellas realmente enmascaraban un cambio más que una derogación de un cargo. Nos referimos al caso del Director Regional. Hoy en día esta figura se ha visto suprimida por el Decreto 171/2014; pero realmente, lo que ha hecho el Gobierno italiano ha sido cambiarle el nombre por el de Secretario regional, que continuará ejerciendo la

coordinación de la Administración periférica, y ejerciendo su gran poder, que es realmente, qué debe pasar desde su Administración periférica a la central y qué no debe hacerlo.

En este caso, la coordinación de la Administración periférica dado el ámbito regional debería corresponder al "*Prefetto del capoluogo della Regione*", suprimiendo así la figura del Secretario regional, que en un momento donde la conexión entre las Administraciones son rápidas y diarias, no tiene sentido una figura como el secretario regional. Del mismo modo, sus funciones deberían pasar a estar centralizadas en el Director General de Organización del Ministerio, con la excepción de la materia presupuestaria de cada Administración periférica, que obviamente deberían depender de la Dirección General de Presupuestos. No tienen sentido la creación en el siglo XXI de estos "mini" reinos o demarcaciones autónomas. Debe existir una mayor conexión entre los servicios periféricos y los servicios centrales.

Otro argumento más que apoyaría esta supresión de la figura del secretario es que el verdadero control administrativo de los órganos lo hacen los superintendentes y los directores de los Polos Museísticos, y estos a su vez, serán controlados por sus respectivas direcciones generales; por lo que una vez más se demuestra que el control que realizaban los directores regionales y ahora los secretarios es más político que de otro tipo y pueden ser perfectamente sustituidos por los Prefectos como hemos propuesto anteriormente.

A su vez, proponemos la recentralización de determinadas competencias como las resolutivas y decisionales, de los expedientes administrativos a las direcciones generales que por materia les corresponda. Se ha demostrado que las superintendencias, en muchas ocasiones, no son capaces de reducir los tiempos a la hora de resolver los expedientes.

Para evitarlo, proponemos que se ejerza un verdadero control por las Direcciones Generales por medio de la atribución de la resolución de determinados expedientes, permaneciendo en manos de las Superintendencias la instrucción. Sólo participando en el procedimiento las Direcciones Generales podrán enterarse de los tiempos que verdaderamente están usando para instruir y resolver las Administraciones

periféricas en muchas ocasiones. Obviamente sería ilógico atribuir la instrucción a la Administración Central pues se encuentran geográficamente alejadas, por lo que una instrucción compartida, y máxime hoy en día, que el documento electrónico está totalmente incorporado en la Administración, es totalmente viable.

Precisamente este es el modo de actuación de muchas de las Administraciones regionales en España, sólo que son los servicios centrales los que instruyen y resuelven y en la medida de lo posible, la Administración periférica de la región auxilia en la instrucción. Este es el caso de la Administración Catalana o Valenciana. Nosotros no proponemos la recentralización de competencias, pero sí en el caso de la resolución de expedientes.

En este mismo sentido, la Administración Regional española se ha revelado como una copia mimética de la Administración General del Estado, y en el caso de la materia que objeto de nuestro estudio, una copia de la Administración antigua y a derogada, esto es, una Administración donde existe una parte central y una parte periférica en el caso de que las Comunidades Autónomas estén compuestas por varias provincias.

Sin embargo, como hemos avanzado, la actividad de las oficinas periféricas en la mayoría de los casos es auxiliar. No tienen atribuciones resolutorias como en el caso italiano, y ni siquiera realizan trabajos de instrucción, por lo que no tiene ningún sentido el mantener una tipología estructural decimonónica en un Estado como el español, donde el desarrollo municipal ha sido grande y se puede confiar en ellos las labores auxiliares, como en la práctica y *de facto* se hace. No tiene sentido la creación de nuevas oficinas como apéndices de las principales, existiendo diversos tipos de Administraciones locales como las provincias, las comarcas, los municipios, las entidades metropolitanas, etc. que pueden colaborar y de modo más eficaz que las propias Administraciones periféricas de algunas provincias. Es simplemente un rastro del centralismo en las Autonomías, que debería ser suprimido, dando mayor fuerza a los entes locales.

Por cuanto respecta a las superintendencias de sector italianas, debemos decir que estamos totalmente de acuerdo con la actuación del gobierno en su último Decreto,

basada en la fusión de todos los órganos en dos, que son las que actualmente permanecen. Precisamente por ello, al haber menguado la Administración Periférica regional, continuamos sin entender el rol insustituible que ejercen las Secretarías Regionales todavía en la actualidad que ha hecho que el Presidente del Consejo de Ministros todavía las contemple.

Finalmente, por cuanto respecta a las Superintendencias especiales, se han revelado en poco más de diez años de existencia su ineficacia total. Por ello entendemos la supresión de las relativas a los polos museísticos de Venecia, Florencia, Roma y Nápoles. En el caso veneciano, además se ha dado una paradoja; la supresión del Polo Museístico ha coincidido con la llamada de atención de la UNESCO¹¹⁹⁴, y el aviso de incluirla en la Lista de Patrimonio Mundial en Peligro.

Aunque no debe escapársenos, que la inclusión en la Lista de Patrimonio Mundial en Peligro es un modo de sanción que tiene la UNESCO, y es el paso previo a la sanción definitiva que es la expulsión del bien cultural de la lista de Patrimonio Mundial de la Humanidad.

Pero en el caso más flagrante no entendemos por qué no se ha suprimido la que se ha revelado como más ineficaz, como es el caso de la Superintendencia especial para Pompeya. La razón no se ha dado, pero puede ser de dos tipos: que no se quiera reconocer la ineficacia de las políticas que durante diez años se han llevado a cabo, o que no se haya encontrado otra solución de momento. Queremos pensar que sea esta segunda, pues el Decreto 171/2014 incluso ha ampliado el área geográfica de acción ampliándose a Herculano y Stabia. Pero habida cuenta la gestión desempeñada por la Superintendencia especial que se ha demostrado del todo ineficaz, se impone la búsqueda de una solución que pase por la supresión de la misma y en breve plazo de tiempo.

¹¹⁹⁴ Tullio SCOVAZZI; "La convenzione per la protezione del Patrimonio Culturale e Naturale Mondiale nella sua applicazione ai Beni Culturali." En el colectivo: Andrea CANNONE; *La Protezione internazionale ed europea dei beni culturali*. Cacucci Editore. 2014. Bari.) [=SCOVAZZI; *La convenzione.*] P. 15.

Dos son los últimos puntos que nos quedan por comparar: por un lado, los órganos de apoyo político que forman parte de los Ministerios en ambos países, y por otro, los órganos consultivos.

Empezaremos por este segundo. A diferencia del caso italiano, el organigrama español tiene en su seno una cantidad de órganos consultivos, amén de los que actúan de modo general por virtud de la Constitución como el Consejo de Estado, el Consejo Económico y Social, etc. En este sentido junto a las tradiciones Juntas Superiores, el artículo 3.2 de la Ley del Patrimonio Histórico Español dispone que también serán órganos consultivos la Junta de Calificación, Valoración y Exportación del Patrimonio Histórico Español, las Reales Academias sin tasar ni limitar ninguna de ellas, las Universidades españolas, el Consejo Superior de Investigaciones Científicas. A su vez debemos añadir el Consejo Coordinador de Bibliotecas que ha sustituido la Junta Superior de Bibliotecas y la Comisión de Archivos de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos.

Por cuanto respecta a las Juntas, tenemos entre ellas la Junta Superior de Monumentos y Conjuntos Históricos, la Junta Superior de Archivos, la Junta Superior de Arte Rupestre, la Junta Superior de Museos, la Junta Superior de Excavaciones y Exploraciones Arqueológicas y la Junta Superior de Etnología. Como hemos dicho la Junta Superior de Bibliotecas ha sido sustituida por el Consejo Coordinador de Bibliotecas que la deroga.

Ante este panorama nada claro tenemos como órganos consultivos además de las seis Juntas Superiores, las 8 Reales Academias de ámbito nacional, la Junta de Calificación, Valoración y Exportación del Patrimonio Histórico Español, las 82 Universidades españolas, el Consejo Coordinador de Bibliotecas y la Comisión de Archivos de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos. Así nos encontramos con casi un centenar de instituciones consultivas. Pero se da una paradoja. En el caso de las Juntas Superiores, cada una de ellas sólo podrá informar sobre las materias que sean de su campo de atribución; sin embargo, en el caso de la Junta de Calificación, Valoración y Exportación del Patrimonio Histórico Español podrá emanar informes sobre cualquier tipo de bien cultural sin restricción alguna. Incluso en el caso de las Reales Academias se podría dar la paradoja poder la Real Academia de

Ciencias Morales dictar un informe si así se lo pidiesen, ya que es una de las instituciones consultivas, aunque su área material de conocimiento no tenga nada que ver con el patrimonio cultural como sí sucede en el caso de la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando o la Real Academia de la Historia.

Otra paradoja que se da, es que se permite dictar informes a todas las Reales Academias, pero no tiene la consideración de entidad consultiva el Instituto de España, hecho que resulta inexplicable, pues es la corporación bajo la que se unen las ocho Reales Academias principales del país y que por tanto, está compuesta por estos mismos entes.

Este hecho, unido a lo desmedido del número de entes consultivos, o la falta de limitación material, nos hace pensar que el Legislador no ha ejercido, ni ejerce ningún control sobre los órganos consultivos, lo cual induce a pensar que pudiera ser que el Legislador tampoco crea en la utilidad de la función consultiva.

Pero no son argumentos aislados, o mera casuística, pues otro supuesto que hemos analizado en el transcurso de nuestro estudio es mucho más tajante. Y es que, debemos de recordar que la Disposición Adicional primera del Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, si bien no deroga ni suprime fehacientemente la Junta Superior de Archivos, sí la vacía de contenidos y funciones, al disponer que la Comisión de Archivos de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos asumirá las funciones de la Junta Superior de Archivos. Por tanto, coexisten dos órganos uno previo vacío legalmente de competencias, y uno nuevo con las competencias del anterior. Lo paradójico es que continúa operativo el primero y no se ha constituido el segundo.

Esto último supone un claro ejemplo del poco interés que existe por parte del Legislador en controlar los órganos consultivos que crea y suprime.

En cuanto a la existencia de órganos de apoyo político, debemos decir que en el caso español tan sólo observamos dos supuestos, como son el Gabinete del Ministro y en su caso, el Gabinete del Secretario de Estado, pero este último, en el supuesto de que exista se instituya la Secretaría de Estado. El primero está compuesto por cinco

personas, mientras que el segundo tan sólo por tres, por lo que son órganos de apoyo a los órganos más políticos de la Administración, pero tienen un número tasado y limitado.

Sin embargo, en el caso de la Administración italiana, las oficinas de directa colaboración son un grupo más numeroso, donde encontramos el Gabinete, la Secretaría del Ministerio, la oficina Legislativa, la oficina de Prensa, la Secretaría del Subsecretario. Además, la composición de cada uno de ellos es más numerosa que en el caso español. En consecuencia, encontramos una "Administración Política" en el seno de la Administración Pública, y mucho más numerosa.

Creemos que en el caso de la Administración italiana existe una gran cara de órganos de asistencia política y que deberían verse limitados, buscando acercarse más a la solución española, que estimamos mucho más equilibrada.

1.2. Las necesidades de coordinación en la Administración española.

Como ya se ha dejado notar a lo largo de este estudio, y sobre todo en esta última parte más crítica, se acusa una clara descoordinación entre la Administración central y las diversas Administraciones regionales.

Pese al interés por parte del Legislador nacional de evitar esta situación por medio de la creación de diversos consejos, comisiones o sistemas estatales, por medio de los cuales favorecer la comunicación bidireccional entre la Administración General del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas, estas últimas, guardan con celosía no sólo su información, sino que no están abiertas a colaborar con el Estado, lo cual perjudica enormemente la organización de políticas conjuntas que pudieran dar soluciones mucho más certeras y concretas a las problemáticas que presente el Patrimonio Histórico Español.

Sin embargo, esto es una cuestión más política que administrativa, por lo que esta falta de comunicación muchas veces denunciada, sólo puede solucionarse con voluntad política de las partes afectadas, y esta cuestión no es tan fácilmente articulable. Aunque debiera tenerse en cuenta que las ventajas de una adecuada y correcta coordinación son mayores que los perjuicios de dar cuenta de las actividades llevadas a cabo. Incluso, los propios ciudadanos saldrían ganando al haber una cierta fiscalización de la labor de todas las Administraciones competentes en materia de Cultura, en el momento de exponerse su actividad conjuntamente. A ello hay que añadir que la competitividad siempre ha sido saludable en muchos ámbitos, y en el cultural comenzaría también a dejarse ver sus beneficios al verse públicamente qué Administraciones cumplen con sus funciones y cuáles no.

1.3. La necesidad del ahorro como máxima política en los años de crisis.

Como hemos ido analizando en los capítulos anteriores, durante los últimos periodos se han producido diversas reformas en las Administraciones italiana y española, reformas que en el caso italiano se han dado hasta este mismo pasado año 2014, o en el año 2009, mientras que en el caso español se sustanciaron en el año 2008 y la última en el año 2011.

Estas reformas han supuesto una reducción de de órganos, fusiones de los mismos, o simplemente, pretendidas supresiones que no llegaron a buen puerto. En todo caso, estas actuaciones de los Gobiernos de los respectivos países han estado justificadas en la reducción de gasto o en el ahorro presupuestarios.

Las circunstancias de crisis económica que han vivido ambos países durante los últimos años, y la incidencia de las indicaciones de la Unión Europea, basadas en parte en la reducción de la carga y amplitud de las Administraciones Públicas, han llevado a suprimir cargos de la Administración que eran superfluos, en palabras del Legislador italiano, o sencillamente inservibles o no necesarios.

Sin embargo, nos llama la atención cómo ha tenido que ser una época de crisis la que justificase la supresión de algunos órganos, y no la búsqueda de una Administración eficaz, sencilla y fácil para los Administrados.

La existencia de una estructuración administrativa pública sencilla debiera ser una máxima por parte de los Gobiernos, pues sólo así se puede favorecer que la misma funcione a mayor velocidad y mejor, reduciendo los plazos en la instrucción de los expedientes, y en su resolución, acortando los tiempos a la hora de dar respuesta a las cuestiones planteadas por los ciudadanos.

Del mismo modo, una Administración amplia muchas veces tan sólo supone una carga presupuestaria inútil que no resuelve las problemáticas sociales que se van sucediendo. Un ejemplo lo tenemos en el caso de la gestión de Pompeya en Italia¹¹⁹⁵. Pese a crearse un órgano *ex profeso*, y por tanto, hacer más amplia la Administración Pública, no se ha conseguido dar una respuesta satisfactoria a la adecuada conservación de sus ruinas históricas¹¹⁹⁶. Antes bien, se ha puesto de relieve la ineficacia a la hora de gestionar dichos restos, hasta el punto de haber recibido la advertencia desde la UNESCO de su expulsión de la lista del Patrimonio Mundial de la Humanidad¹¹⁹⁷.

Pero no han sido casos aislados. Posteriormente, la UNESCO también ha avisado al Estado italiano de nuevos problemas en Calabria con las esculturas de bronce de Riace por su estado de abandono en la sede del *Consiglio Regionale* a causa de estar en restauración la sede del Museo de Reggio-Calabria¹¹⁹⁸. Incluso más recientemente, ya en 2014 la Unesco volvió a dirigirse al Estado italiano con el fin de comunicarle su

¹¹⁹⁵ Paolo FERRI, et Luca ZAN; "Pompei dieci anni dopo. Ascesa e declino dell'autonomia gestionale." En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 1-2. Società Editrice Il Mulino. 2012. Bologna. Disponible en: http://www.aedon.mulino.it/archivio/2012/1_2/zan.htm. [=FERRI; Pompei.] Última consulta: 11-02-2015.

¹¹⁹⁶ FRANCOLA; *Storia di Pompei*. P. 269 y ss.

¹¹⁹⁷ Paolo CONTI: "Degrado a Pompei, l'Unesco attacca "Soluzioni entro la fine dell'anno". En: *Il Corriere della Sera*. 30-6-2013. Disponible en: http://www.corriere.it/cronache/13_giugno_30/unesco-ultimatum-pompei_cbe1952c-e14d-11e2-a879-533dfc673450.shtml. Última consulta: 11-02-2015.

¹¹⁹⁸ Vincenzo PRICOLO: "Dopo Pompei, l'Unesco attacca l'Italia anche sui Bronzi di Riace". En: *Il Giornale.it*. 8-7-2013. Disponible en: <http://www.ilgiornale.it/news/cultura/pompei-lunesco-attacca-litalia-anche-sui-bronzi-riace-934109.html>. Última consulta: 11-02-2015.

intención de incluir el Patrimonio de la Humanidad "Venecia y su laguna"¹¹⁹⁹ en la Lista de Patrimonio Mundial en Peligro¹²⁰⁰.

Debemos añadir que en honor a la verdad, la mayoría de las veces que la UNESCO ha realizado alguna llamada de atención al Estado italiano, siempre ha sido atendida. El caso más llamativo fue precisamente el relativo al proyecto de autovía que afectaba a las Villas Palladianas de Vicenza¹²⁰¹, y que tras comunicar la UNESCO su desacuerdo, fue modificado el proyecto¹²⁰².

Estos ejemplos que hemos puesto, nos demuestran cómo una Administración amplia no es sinónimo de una administración resolutive y eficaz. Por ello, y a fin de reducir gastos superfluos que puedan traducirse en verdaderos proyectos de restauración, conservación y revalorización, se impone una reformulación de la Administración italiana y reducir su carga periférica.

¹¹⁹⁹ Paolo PRADOLIN; "Unesco richiama: state distruggendo Venezia." En: *La Voce di Venezia*. 24-6-2014. Disponible en: unesco-richiama-venezia-patrimonio-dellumanita-013813. Última consulta: 11-02-2015.

¹²⁰⁰ SCOVAZZI; *La convenzione*. P. 15.

¹²⁰¹ SCOVAZZI; *La convenzione*. P. 15.

¹²⁰² SCOVAZZI; *La convenzione*. P. 15.

C
O
N
C
L
U
S
I
O
N
E
S

C

O

N

C

L

U

S

I

O

N

I

CONCLUSIONI DELLA TESI

Si rendono necessarie, al margine di questo lavoro, alcune riflessioni conclusive sull'organizzazione della Pubblica Amministrazione con incarico di tutela del Patrimonio Culturale e Paesaggistico, all'interno dell'ordinamento giuridico italiano e spagnolo, oggetto del nostro studio.

Italia e Spagna sono due paesi con una tradizione giuridica molto collegata. Infatti, a volte abbiamo potuto vedere come soluzioni simili vengono approvate in entrambi i paesi, data le influenze reciproche che esistono tra di loro. La materia relativa al Patrimonio Culturale e la sua regolazione non è una eccezione. Possiamo vedere come –a volte– si istituiscano dei carichi simili in entrambe le Amministrazioni.

1. Anche se c'è qualche elemento che caratterizza entrambi i paesi, ed è esattamente la grande quantità di organi che formano le rispettive Amministrazioni. La moltiplicazione, senza una ragione apparente, di istituzioni che sono inserite all'interno di complessi organizzativi, non solo complicano l'organigramma strutturale degli organismi pubblici, ma possono anche creare difficoltà nell'esecuzione delle competenze e nell'istruzione degli espedienti. La ragione altro non è che l'illegittima sovrapposizione di domande, più di quelle realmente necessarie.

La riforma italiana del 1998 cercava proprio di ridurre l'Amministrazione, ricondurla e sopprimere la tortuosa complicazione che sottometteva l'interessato, il quale doveva occuparsene. Quest'ultimo si vedeva implicato in una non necessaria complicazione e in un prolungamento dell'istruzione degli espedienti amministrativi. Tuttavia, le successive modifiche non hanno contribuito a migliorare la situazione, visto che, a tutt'oggi, l'Amministrazione italiana si presenta complessa e fin troppo ampia.

Dal canto suo, l'Amministrazione spagnola non ha subito grandi semplificazioni. Le modifiche a cui abbiamo assistito negli ultimi dieci anni non si sono tradotte in una vera e propria semplificazione, quanto piuttosto in una mera unione di organi. Il vero obiettivo che si cercava di raggiungere era quello di togliere all'Amministrazione gli

incarichi politici di prima linea, per mezzo della fusione dei Ministeri, di Segreterie dello Stato e di Direzioni Generali, anche se la semplificazione strutturale è rimasta ferma rispetto agli organi inferiori.

2. Un'altra delle conclusioni a cui giungiamo con il presente studio è la grande carica di organi politici presente nel sistema italiano, dopo la riforma del Decreto Legislativo 165/2001, nella quale viene fatta una chiara e netta separazione tra la funzione politica e la funzione amministrativa del Ministro. Ed in questa divisione, la prima tra le due si è vista rinforzare. Quando detto si riflette nella costruzione di numerosi uffici di diretta collaborazione con il Ministro, dal quale dipendono. Ai cinque che vengono raccolti dall'articolo 3.2 del Decreto 171/2014 viene data la possibilità di una collaborazione di altri uffici, la costruzione di altri nuovi o la assegnazione funzionale al Ministro qualche dipendenti gerarchicamente da altri istituti.

Tuttavia, in Spagna non si verifica questa situazione, visto che oltre ai Gabinetti assistenti del Ministro e del Segretario di Stato non sono previsti altri organi di appoggio politico. Così come nel caso italiano, ai gabinetti spagnoli sono attribuite determinate funzioni amministrative, anche se non sono mai di tipo decisionale.

3. Nonostante ciò, la situazione si rovescia nel caso degli organi consultivi. Nel sistema amministrativo spagnolo possiamo osservare la presenza di una grande quantità di organi di tipo consultivo. Questi organi ricoprono diversi ruoli, facendo parte di Giunte, Consigli, Commissioni e altre tipologie. Questa differenza, in teoria veniva giustificata dalla distinzione materiale dei temi da trattare. Tuttavia, quanto detto si interrompe nel momento in cui si attribuisce ad uno stesso organo la conoscenza di tutti gli ambiti e materie, come si verifica nel caso della Giunta di Qualificazione e Valorizzazione. La divisione tematica è una situazione appetibile, però perde tutto il significato quando si creano degli organi paralleli con delle simili competenze.

Allo stesso modo, con l'analisi dettagliata di questi organi, si è evidenziata l'esistenza di organi consultivi che sono stati aboliti ma che, paradossalmente, continuano ad essere rappresentati e in pieno funzionamento, motivo per il quale non si riesce a capire questo duplice aspetto, che avrebbe dovuto essere già giunto al termine. Tutto questo ci porta a pensare che l'Amministrazione spagnola non solo non è al

corrente della grande quantità di organi consultivi che possiede, ma addirittura non conosce le competenze che essa stessa attribuisce ad ognuno di questi organi. Bisogna anche aggiungere che la stessa Legge del Patrimonio Storico Spagnolo prevede la possibilità di attuare come organi consultivi alle Reali Accademie o alle Università, il che giustificerebbe in maggior misura la riduzione di organi consultivi in Spagna.

Al contrario, in Italia, in materia di Patrimonio culturale si dispone di soli tre organi, a parte il Comitato Consultivo in materia di relazioni con l'UNESCO. Questa situazione suppone un cambio drastico nel modo di intendere l'organizzazione consultiva. Anche se effettivamente si può fare una critica in relazione alla sovrapposizione di competenze. Tuttavia, la stessa disposizione legislativa indica una superiorità gerarchica del Consiglio Superiore per i Beni Culturali, mentre, invece, in Spagna non esiste una prelazione rispetto ai diversi organi, quanto piuttosto il fatto che l'importanza di ogni consiglio si basa nel reparto delle competenze.

4. Per quanto riguarda la riforma italiana realizzata dai Decreti del 2014, non si è proceduto ad una riforma chiara, tenendo in conto che, effettivamente, si è solo proceduto ad assegnare una nuova denominazione ad antiche cariche già esistenti. Solo per fare un esempio, quanto detto si è verificato con i segretari regionali, sostitutivi dei direttori regionali, anche, effettivamente, come è già stato evidenziato, non si è trattato di un caso isolato.

L'unica riforma contundente contenuta nel Decreto 171/2014, è stata la deroga degli articoli che istituivano e regolavano i Dipartimenti Amministrativi del Ministro dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo. Questo comportò la successiva soppressione degli organi dimostratisi inefficaci e inoperanti.

Il Legislatore italiano non si è mostrato valoroso al momento di affrontare le riforme, visto che non ha realizzato una vera e propria semplificazione dell'Amministrazione, tanto a livello centrale come periferico del Ministero.

I Poteri Pubblici Spagnoli devono affrontare una semplificazione dell'Amministrazione, tanto ministeriale come regionale, giacché in quest'ultimo caso si è proceduto a copiare le strutture ministeriali dei consigli regionali, il che ha portato

alla nascita di Amministrazioni regionali fin troppo vaste e grandi, che dovrebbero essere ridotte. In questo stesso senso, si deve procedere con una riforma il cui obiettivo sia quello di rafforzare la coordinazione tra l'Amministrazione centrale e il resto delle Amministrazioni pubbliche, coordinazioni del tutto inesistenti ai nostri giorni.

5. Allo stesso modo, concludiamo con la presenza, in Italia, di una Amministrazione culturale periferica decisamente troppo ampia. La modifica effettuata dai Decreti del 2014 non hanno supposto una vera riduzione dell'Amministrazione. Inizialmente il ricorso utilizzato è stato quello di modificare il nome degli organi, così da nascondere questa finta semplificazione; semplificazione, tra l'altro, che la dottrina giuridica si ostina a difendere drasticamente.

Le uniche soppressioni più lampanti sono state quelle delle sovrintendenze speciali relative ai Poli Museali di Venezia, Firenze, Roma e Napoli. Ma questo non ha portato al termine della presenza di questi organi, nonostante la dottrina abbia messo in evidenza il fracasso di questo tipo di istituzioni, che avrebbero dovuto sparire dall'organigramma dell'Amministrazione, soprattutto nel caso della sovrintendenza speciale di Pompei.

A ciò si unisce il fatto che l'Amministrazione periferica italiana ha sofferto di macrocefalia per molti anni, avendo direttori generali, sovrintendenti settoriali, sovrintendenti speciali, direttori di musei e stabilimenti autonomi, o ancora direttori di poli museali, in una situazione in cui ognuno di essi reggeva una struttura amministrativa, il che ci dà una chiara divisione della complessità dell'organizzazione periferica italiana, che è solo in grado di contribuire ad una complicazione amministrativa, che –a sua volta- si trasferisce all'istruzione di espedienti amministrativi e nell'incapacità di apportare delle soluzioni alle problematiche sociali.

Per tanto, si impone una maggiore riduzione dell'Amministrazione periferica italiana, che non si basi solo nella sospensione di organi individuali, ma anche nell'unificazione e semplificazione effettiva della struttura organizzativa del Ministero dei Beni e Attività Culturali e del Turismo, nel territorio delle Regioni.

Questa situazione si pone in contrasto con quella spagnola, dove, alla radice dell'approvazione della Costituzione e del suo sviluppo per gli Statuti autonomi, si è posto fine all'Amministrazione periferica creata nel XIX secolo dal Governo del Generale Narváez. Oggi giorno, in Spagna, non esiste una Amministrazione Pubblica di tipo periferica, cosa che, comparata con il grande sviluppo italiano, ci fa pensare che una struttura così vasta come quella dell'ultimo caso, non è sempre adeguata.

6. Un'altra conclusione alla quale giungiamo è, precisamente, il fatto che in alcune occasioni gli organi o le istituzioni che dipendono dalle Amministrazioni periferiche italiane hanno come unico nesso di unione quello amministrativo. Questa cosa si può chiaramente vedere nei Poli Museali, dove gli elementi di unione tra le istituzioni che formano parte degli stessi Poli è proprio il fatto che sono dei musei e che si trovano nell'ambito territoriale di competenza dello stesso Polo. Accade esattamente la stessa cosa nel caso delle sovrintendenze.

Tutto questo ci fa pensare che i successivi Governi non abbiano tenuto in conto delle diverse tematiche delle istituzioni che le compongono. Di conseguenza, molte volte, le politiche comuni che si cerca di impiantare in tutte le istituzioni che formano parte dell'Amministrazione periferica, possono non soddisfare allo stesso modo i vari stabilimenti culturali. Infatti, a causa di questa circostanza, spesso e volentieri, le proprie politiche e gli interventi programmati vengono mandati a monte.

7. Un'altra critica da fare si riferisce al fatto che tutto il Diritto italiano cerca la rivalorizzazione dei beni culturali e lo sfruttamento degli stessi, in qualità di beneficio, da parte dei cittadini, nonostante entrambi si siano vincolati alle norme che regolano la tutela e la protezione dei Beni Culturali, nell'articolo 1 del Codice regolatore. La Pubblica Amministrazione dovrebbe prima di tutto cercare di dare priorità e incrementare, in modo contundente e per quanto possibile, gli interventi e le politiche di tutela. Non deve cercarsi nella Cultura un modo di finanziamento per le Pubbliche Amministrazioni.

8. Infine, dobbiamo aggiungere che nella nostra analisi, all'interno della struttura organizzativa spagnola, osserviamo la presenza di numerosi enti, organismi autonomi, o istituzioni non autonome che sono ascritte a Dipartimenti Ministeriali diversi dal

Ministero dell'Educazione, Sport e Cultura. Come esempio, possiamo citare i diversi musei del Ministero della Difesa, o i Musei del Ministero dell'Economia e Concorrenzialità, così come anche gli archivi storici di determinati Ministeri, come per esempio l'Archivio Generale e Storico della Difesa.

Non ha alcun senso il fatto che si abbia deciso di procedere con l'assegnazione di altri Ministeri, centri culturali che dovrebbero essere ascritti al Dipartimento a cui si conferiscono tutte le competenze in materia di Cultura. Tuttavia, solo questo è stata concessa la mera coordinazione di questi centri, senza, però, possibile capacità direttiva.

Questa situazione è quanto meno controproducente, visto che le politiche da impiantare in materia di musei, archivi e biblioteche devono essere descritti dal Ministero competente, e questo non accade con i Ministeri della Difesa o dell'Economia e Concorrenzialità. In questo senso, si possono troncare le politiche comuni e generali programmate e messe in pratica dal Ministero competente.

Concludiamo con ciò il presente studio, invitando le Pubbliche Amministrazioni a procedere con una vera e autentica semplificazione dei suoi Dipartimenti; semplificazione che si basa su precisi criteri, quali l'utilità, l'efficienza e l'efficacia. Le attuali Amministrazioni si sono rivelate inutili di fronte alla difesa del patrimonio culturale, vista la sua complessità, e questo, necessariamente, si modella in un illecito ampliamento degli espedienti amministrativi istruiti.

A sua volta, il fatto che esistano tanti passi prima di arrivare alla stanza nella quale vengono decise le politiche da attuare, suppone un'estensione dei termini, che nel caso del Patrimonio Culturale Paesaggistico può essere dannoso. Non fornire una risposta adeguata in tempo, può trasformarsi in una perdita totale e assoluta del bene culturale, che inoltre sarà irrecuperabile.

Solo con la presenza di un'Amministrazione ottima, efficace, efficiente e strutturalmente competente, si potrà garantire una difesa del patrimonio culturale adeguata e servire da esempio per i cittadini, con l'obiettivo di ottenere il rispetto di fronte all'eredità dei nostri antenati e compiere il nostro dovere di trasmetterlo ai nostri successori.

A

N

E

X

O

S

A

P

P

E

N

D

I

C

I

Allegati

Anexos

SOMMARIO: Allegato I. ordine cronologico delle regole dell'antichità.- Allegato II. Legislazione storica romana.- Allegato III. Legislazione del Medioevo e Moderna.- Allegato IV: legislazione spagnola sull'organizzazione dell'Autorità della tutela dei beni culturali.-Allegato IV: la normativa italiana relativa all'organizzazione della Autorità della tutela dei beni culturali.

Anexo I

Tabla cronológica de la normativa romana.

Datación	Tipo de Norma	Órgano
S. V. a. C. (463-450 a. C.)	Ley de las XII Tablas	Cn. Terentilius Arssa Tribuno de la Plebe
Hasta el 90 a.C. o 89 a. C. -65 a. C.	Lex Municipium Tarentum	
11 a. C.	Lex Quintia	Imperator Caesar Divi Filivs Avgvstvs (Octavio Augusto)
9 a. C.	Edicto de Venafro	Imperator Caesar Divi Filivs Avgvstvs (Octavio

		Augusto)
44 d. C.	Constitución	Tiberivs Clavdivs Caesar Avugvstvsv Germanicvsv Pontifex Maximvsv (Claudio)
44 d. C.	Senatus Consulta Hosidianum	Senatus Romanorum
44 d. C.	Lex Municipivm Ursonensis	Tiberivs Clavdivs Caesar Avugvstvsv Germanicvsv Pontifex Maximvsv (Claudio)
56 d. C.	Senatus Consulta Volusianum	Senatus Romanorum
70-71 d. C.	Edicto	Imperator Vespasianvsv Caesar Avgvstvsv (Vespasiano)
71 d. C.	Leyes Flavias	Imperator Vespasianvsv Caesar Avgvstvsv (Vespasiano)
81-96 d. C.	Lex Municipium Flavium Malacitana	Imperator Domitianvsv Caesar Avgvstvsv (Domiciano)
	Lex Municipium Salpensa	Imperator Domitianvsv Caesar Avgvstvsv (Domiciano)
90-96 d. C.	Lex Municipium Irni	Imperator Domitianvsv Caesar Avgvstvsv (Domiciano)
122 d. C.	Senatus Consulta Aciliano	Senatus Romanorum
198-211 d. C.	Constitución	Imperator Caesar Marcvsv Avrelivsv Severvsv Antoninvsv Pivsv Avgvstvsv

		(Antonino Caracalla)
222 d. C.	Constitución	Imperator Caesar Marcus Avrelivs Severvs Alexander Pivs Avgvstvs (Alejandro Severo)
244 d. C.	Constitución	Imperator Caesar Marcus Avrelivs Severvs Alexander Pivs Avgvstvs (Alejandro Severo)
245 d. C.	Constitución	Filipo Imperator Caesar Marcus Ivlivs Phillipvs Pivs Felix Invictvs Avgvstvs (Filipo el Árabe)
321 d. C.	Ley	Imperator Caesar Flavivs Constantinvs Pivs Felix Invictvs Avgvstvs Pontifex Maximvs Pater Patriae Proconsvl (Constantino el Grande)
357 d. C.	Constitución	Imperator Caesar Flavivs Ivlivs Constantivs Avgvstvs (Constancio II)
363 d. C.	Constitución	Imperator Caesar Flavivs Ivlivanvs Avgvstvs (Iuliano)
377 d. C.	Constitución	Imperator Caesar Flavivs Valentinianvs Pivs Felix Avgvstvs (Valentino I), Imperator Caesar Flavivs Ivlivs Valens Pivs Felix Avgvstvs (Valente), e Imperator Caesar Flavivs Gratianvs Pivs Felix Avgvstvs (Graciano)

383 d. C.	Ley	Imperator Caesar Flavivs Theodosivs Pivs Felix Avgvstvs (Teodosio I)
389 d. C.	Ley (para los edificios Privados)	Imperator Caesar Flavivs Theodosivs Pivs Felix Avgvstvs (Teodosio I)
476 d. C.	Ley	Flavivs Zenón Imperator (Tarasicodissa Rousoumbladeotes)
483 d. C.	Ley	Flavivs Zenón Imperator (Tarasicodissa Rousoumbladeotes)

Anexo II

Legislación histórica del periodo romano

Ley de las XII Tablas

Tabla VI, Capítulo IX

"Ningún dueño puede vindicar, ni tampoco hacer separar los materiales o maderos suyos que otro haya introducido en la fábrica de sus edificios o de sus viñedos."

Senatus Consultum de aquis

Capítulo 127

"[...]quod Q. Aelius Tubero Paulus Fabius Maximus cos. v(erba) f(ecerunt) aquarum quae in urbem venirent itinera occupari monumentis et aedificiis et arboribus conseri, q(uid) f(ieri) p(laceret), d(e) e(a) r(e) i(ta) c(ensuerunt). cum ad reficiendos rivos specusque <***>, per quae et opera publica corrumpantur, placere circa fontes et fornices et muros utraque ex parte quinos denos pedes patere, et circa rivos qui sub terra essent et specus intra urbem et (extra) urbi continentia aedificia utraque ex parte quinos pedes vacuos relinqui, ita ut neque monumentum in is locis neque aedificium post hoc tempus ponere neque conserere arbores liceret; <et> si quae nunc essent arbores intra id spatium exciderentur praeterquam si quae villae continentis et inclusae aedificiis essent. Si quis adversus ea commiserit, in singulas res poena HS dena milia essent, ex quibus pars dimidia praemium accusatori daretur cuius opera maxime convictus esset qui adversus hoc S.C. commisisset, pars autem dimidia in aerarium redigeretur, deque ea re iudicarent cognoscerentque curatores aquarum[...]"

Edictum Augusti de aquaeductu Venafrano

"[Ed]ict[um im]p(eratoris) Ca[esaris Augusti]

Venafranorum nomine [e...ius sit lice]. atque./

*Qui rivi specus saepa fon[tes...] que aquae [ducend] ae reficiundae/
causa supra infrae libram [facti aedi] ficati structi sunt, siue quod /
aliut opus eius aquae ducendae ref[ici] undae causa supra infrae libram/
factum est, uti quidquid earum r[er]um factum est, ita esse habere itaque/
reficere reponere restituere resarcire semel saepius, fistulas canales/
tubos ponere, aperturam committere, sive quid aliut eius aquae ducen/
dae causa opus[er]it, facere placet:"*

Lex Quinctia de aquaeductibus

*"...quo minus in eo loco pascere, herbam denum secare, sentes [tollere liceat quoue
minus] curatores aquarum qui nunc sunt quique erunt circa fontes et forn[is] <ces> et
muro <s> et rivos et specus <qua> terminatu[m] est erit, arbores, vites, vepres,
sentesrip<a>e, maceria<e>, salicta, harundineta tolluntur escidantur, effodiantur,
excodicentur <current>, uti quod rect<e> factum esse vole<n>t, e(ius) h(ac) l(ege)
n(ihilium) r(ogantur);..."*

*"...eoque nomine iis pignoris cop[i]o multae dic[ti]o <coerciti>o
<exe>rciti<o>qu<e> esto, idque iis sine fraude sua facere licet<o>, ius potestaque
<e>sto. quo minus vites arbores, qu<a>e uillis <a>edificiis maceriisque inclus<a>e
sun, maceria<ue>..."*

Senatus Consulta Hosidianum

"...Cn. Hosidio Geta, L. Vagellio cos.

X k. Octobr. SC.

*Cum prouidentia optumi principis tectis quoque
urbis nostrae et totius Italiae aeternitati prospexerit, quibus
ipse non solum praecepto augustissimo sed etiam exemplo
suo prodesset, conueneritq(ue) felicitati saeculi instantis
pro portione publicorum operum etiam priuatorum custodi[a],
deberentque apstinere se omnes cruentissimo genere
negotiationis, ne[que] inimicissimam pace faciem inducere
ruinis domum uillarumque, placere: si quis negotiandi causa
emisset quod aedificium, ut diruendo plus adquiretquam
quanti emisset, tum dulum pecuniam, qua mercatus eam rem
esset, in aerarium inferri, utiq(ue) de eo nihilo minus ad senatum
referretur. Cumque aequae non oportere[t] malo exemplo uender quam
emer[e, u]tuenditores quoque coacerentur, qui scientes dolo malo
[co]ntra hanc senatus uoluntatem uendidissent, placere: tales
uenditiones inritas fieri. Ceterum testari senatum, domini[s nihil]
constitui, qui rerum suarum possessores futuri aliquas [partes]
eorum mutauerint, dum non negotiationes causa id factum [sit].
Censuere. In senatu fuerunt CCCLXXXIII."*

Senatus Consulta Volusianus

"[Q] Volusio, P. Cornelio cos. Vi non Mart. SC./
Quod. Q. Volusius, P. Cornelius uerba fecerunt /
de postulatione necessari[orum]/
Alliatoriae Clelsil[l]ae, q(uid) d(e) e(a)/
r(e) f(ieri) p(laceret), d(e) e(a) r(e) (i)ta (c)ensuerunt:/
Cum SC:, quod factum est Hosidio Geta et L./
Vagellio cos., clarissimis uiris, ante d[iem X.] k./
Oct. auctore diuo Claudio, cautum esset, ne quis/
domum uillamve dirueret, qu[o plus]/
sibi acquireret, neue quis negotiandi causa eorum /
quid emeret uenderetue, /
poenaq(ue) in emptorem qui aduersus id SC. fe-/
cisset, constituta esset, [ut]/
qui quid emissetduplum eius quanti emmiset in/
aerarium inferre cogere/
tur et eius qui uendidisset inrita fierit uenditio/
de iis autem, qui rerum/
suarum possessores futuri aliquas partes earum/
mutassent, dummodo/
non negotiationis causa mutassent, nihil esset/
nouatum; et necessari/
Alliatoriae Celsil[l]ae, uxris Atilii Luperi or-/
natissii uiris, exposius/
sent huic ordini, patrem eius Alliatorium Celsum/
emisse fundos cum aedificis in/
regione Mutensi, qui uocarentur campi Macri, in/
quibus locis mercatus a[g]i supe-/
rioribus solitus esset temporibus, iam per aliquod/
annos desisset haberi, eaque/
aedificia longa uetustate dilaberentur neque refec-/

ta usui essent futura, quia neque/
habitaret in iis quisquam nec uellet in deserta/
[a]c ruentia commigrare: ne quid/
fraudi multae poenaq(ue) esset Celsil[1]ae, si ea /
aedificia, de quibus in hoc ordine actum/
esset, aut demolita fuissent, aut ea condi(c)ione/
siue per se si(u)e cum agris uendi-/
disset, aut emptori sine fraude sua ea destruere/
tollereque liceret;/
in futurum autem admonendos ceteros esse, ut ap-/
stinerent se a tam foedo genere negotiation[is],/
hoc precipue saeculo, quo excitari noua et ornari/
uniuersa, quibus felicitas orbis terra-/
rumsplenderet, magis conueniret, quam ruinis/
edificiorum ullam partem deform[ari]/
Italiae et adhuc retinere priorum temporum [in-/
curiam quae uniuersa affecisset],/
ita ut diceretur senectute ac tum[ulo iam rem/
Romanam perire]./
Censuere. In senatu [fuerunt...]."

Lex Ursonensis

Capítulo LXXV

*"Ne quis in oppido colon(ia) Iul(ia) aedificium detegito/
neve demolito neve disturbato, nisi si praedes/
Ilvirum arbitretu dederit se redaedificaturum, aut/
nisi decuriones decreverint, dum ne minus L ad/
sint, cum e(a) r(es) consulatur. Si quis adversus ea fece<rit>, /
q(uanti) e(a) r(es) e(rit), t(antam) p(ecuniam) c(colonis) c(oloniae)
G(enitivae) Iul(iae) d(are) d(amas) e(sto)), eiusq(ue) pecuniae cui
volet pe/titio persecutioq(ue) ex h(ac) l(ege) esto."/*

Lex Municipii Tarentini,

Tabla IX, Ley IV

*"Ne quis in oppido quod eius municipi e[r]it aedificium detegito neve dem[olito]/
neve disturbato nisei quod non deterius restitutus erit, nisei [d]e s(enatus)
s(ententia)./
Si quis adversus ea faxit, quant[i] id aedificium f[u]erit, tantam pequni[a]m/
municipio dare damnas esto, eiusque pecuniae [que]i volet petiti[o] esto./
Magi(stratus) quis exegerit dimidium in [p]ublicum referto, dimidium in l[u]udeis
quos/
publice in eo magistratu facie[t] consumito, seive ad monumentum suom/
in publico consumere volet, l[icet]o idque ei s(ine) f(raude) s(ua) facere liceto. "*

Codex de Justiniano 8, 10, 1

Constitución de los emperadores Severo y Antonino Caracalla

"Puedes tanto construir un baño, según desees, como levantar sobre él un edificio, observada, sin embargo, la forma en que á los demás se les permite edificar, la forma en que á los demás se les permite edificar sobre un baño, esto es, con tal que sobre las bóvedas levantes el edificio, y lo abovedes, y no excedas el límite de altura acostumbrado. "

Código de Justiniano 8, 10, 2.

Constitución del emperador Alejandro Severo

"Negotiandi causa aedificia demoliri et Marmora detrahere edicto divi Vespasiani et senatus consulto vetitum est, ceterum de alia domo in aliam transferre quaedam licere exceptum est: sed nec dominis ita transferre licet, ut integris aedificiis depositis publicus deferretur aspectus. PP. XI k. Ian. Alexandro A. cons."

Código de Justiniano 8, 10, 3.

Constitución del emperador Alejandro Severo

"El mismo Augusto á Evocato.- El presidente probado lo que frecuentemente se haya observado en la ciudad en el mismo género de controversias, determinara con conocimiento de causa, si con todos los materiales de la ruina de una casa no se haya debido reedificar la misma fachada que da á la ciudad, sino convertir aquella en huerto, y si esto se haya hecho con el consentimiento de los magistrados de entonces, que no lo prohíban y también de los vecinos.

Publicada á 7 de las Kalendas de Abril, bajo el segundo consulado de Julián y el de Crispín. [224]

Código de Justiniano, 8, 10, 4
Constitución del Emperador Filippo

"El Emperador Filippo, Augusto, y Filippo, César, á Víctor.- Si como expones, el copropietario de un edificio rehusa contribuir á los gastos de la reparación no es necesario que desees que se te auxilie extraordinariamente. Porque si tú solo hubieres reedificado, y dentro del espacio de cuatro meses no se te hubiere reintegrado á proporción de la parte del copropietario el dinero gastado con los intereses del uno por ciento mensual, ó constare que consistió en el copropietario que esto no se hiciera podrás conforme á lo establecido de antiguo reivindicar u obtener respecto á la totalidad el derecho de dominio.

Publicada á a 4 de las Kalendas de Abril, bajo el consulado de Filippo, Augusto, y de Ticiano. [245].

Código Justiniano, VIII. X. VI. I.
Ley del emperador Constantino el Grande

"Si quis post hanc civitate spoliata ornatum, hoc este marmora vel columnas ad rura transtulerit, privetur ea possessione, quam ita ornaverit. Si quis autem ex alia in aliam civitatem labentium parietum Marmora vel columnas de propriis domibus in proprias transferre voluerit, quoniam utrobique haec esse publicum deus est, licenter hoc faciat: data similiter facultate etiam de possessione ornatum huiusmodi ad possessionem aliam transferendi, quamvis per muros vel etiam civitatem ea transferri necesse sit, ita ut ea solummodo quae illata fuerint civitatibus exportentur. C. VI k. Iun. Viminacii Crispo II e Constantino II cons."

Constitución del emperador Juliano

"nemini columnas vel satuas cuiuscumque materiae ex alia eademque provincia vel auferre liceat vel movere"

Constitución del emperador Constancio II

"Nemo propriis ornamentis esse privandas existemet civitates, fas si quidem non est acceptum a veteribus decus perdere civitatem veluti ad urbis alterius moenia transferendum. DAT. IIII NON. FEB. MED., ACC. VIII. ID. IVL. CONSTANTIN A. ET CAES. CONSS."

Constitución de los emperadores Valentiniano, Valente y Graciano

"Praescriptio temporis iuri publico non debet obsistere, sed nec rescripta quidem. Atque ideo diruenda sunt omnia, quae per diversas urbes vel in foro vel in quocumque publico loco contra ornatum et commodum ac decoram faciem civitatis extracta noscuntur. D. III id Iun Constantinopoli Merobaude II e Saturnino Conss."

Ley Imperial del emperador de oriente Zenón

"El emperador Zenón, Augusto, á Constantino, Prefecto de la ciudad.- Mandamos que nadie se atreva á ejercer el monopolio de cualquier vestido, ó del pescado, ó acaso de los pectinos ó los equinos, ó de otra cualquier especie perteneciente al sustento, ó á un uso cualquiera, ó de cualquier materia, por su propia autoridad, ó por sacro rescriptos ya obtenido, ó que en lo sucesivo se haya de obtener, ó por pragmática sanción, ó por sacra anotación de nuestra piedad, y que nadie se conjure ó pacte, habiendo celebrado reuniones ilícitas, para que las especies de los diversos objetos de negociación no se vendan por menos de lo que entre su hubieren establecido. También los constructores de edificios, ó los empresarios de obras, los maestros de otros diversos trabajos, y los bañeros, tengan en absoluto prohibición para concertar pactos entre sí, á fin de que ninguno acabe la obra que á otro se haya encomendado, ó de que otro coja el encargo que á otro se le había hecho; quedando dada la facultad á cada cual para acabar por otro, sin temor alguno de dispendio, la obra comenzada y abandonada por uno, y para denunciar todos los delitos de esta clase sin temor alguno y sin gastos judiciales. Más si alguien se hubiere atrevido á ejercer un monopolio, sea condenado, despojado de sus propios bienes, á perpetuo destierro. Mandamos además, que si los principales de las demás profesiones se hubieran atrevido, congregándose de este modo, á obligarse con pactos en lo sucesivo, ó para tasar los precios de las cosas, ó sobre cualesquiera convenciones ilícitas, sean castigados al pago de cincuenta libras de oro; debiendo ser condenado á la multa de cuarenta libras de oro el oficio de tu tribunal, si tratándose de monopolios prohibidos y de las convenciones vedadas á los gremios, si tal cosa hubiere ocurrido, no hubiere ejecutado las condenas de nuestra muy saludable disposición, acaso por venalidad, ó por disimulo, ó por otro cualquier vicio. Dada á 17 de las Calendas de Enero, después del consulado de Trocondo .[483]"

Anexo III

Legislación de la Edad Media y Moderna

Bula del Papa Pio II del año 1462,

Para que no se estropearan las antiguas fábricas de Roma.

"Cum Almam Nostram Urbem in sua dignitate, et splendore conservari cupiamus, potissime ad ea curam vigilem adhibere debemus, ut non solum Basilicae, ac Ecclesiae ejusdem Urbis, & pia, ac religiosa loca, in quibus plurimae Sanctorum reliquiae resident, in eorum miris aedificiis manteneantur, et praeseventur; verum etiam antiqua, et prisca aedificia, et illorum reliquiae ad posteros maneant, cum eadem aedificia ornamentum, et decorem maximum afferant dictae Urbi, et monimenta veterum virtutum, et incitamenta ad illarum laudes assequendas, existant: et quod etiam magis considerandum est ex ipsis aedificiis, ac aedificiorum reliquiis rectius intueri licet rerum humanarum fragilitatem, et quod nullo modo in illis sit confidendum, cum eade aedificia, quae maiores nostri cum eorum ingenti potentia, et sumptibus maximis, cum immortalitate certatura arbitrarentur, vetustate, et aliis sinistris casibus diminuta, et collapsa etiam esse cernantur. Ex praemissis igitur, et aliis rationalibus causis animum nostrum moventibus, dilectorum filiorum Conservatorum Camerae, et Capitum Regionum, ac Civium dictae Urbis supplicationibus inclinati, foelicis recordationis quorundam Romanorum Pontificum praedecessorum nostrorum, qui aedificia ipsa dirui, vel destrui prohibuerunt, expresse vestigiis inhaerentes, ac Statutum antiquum in eadem Urbe vigen, quo etiam id fieri sub certis pecuniariis poenis prohibetur, ratum, et gratum habentes, ac auctoritate Apostolica, et ex certa scientia tenore praesentium, confirmantes, et approbantes, sub excommunicationis, ac pecuniariis in ipso Statuto expressis poenis, quas contrafacientes eo ipso incurrant, omnibus, et singulis, tam Ecclesiasticis, quam Saecularibus cujuscumque praeeminentiae, dignitati, status, ordinis, vel conditionis existant, etiamsi Pontificali, aut alia quavis Ecclesiastica, vel mundana dignitate praefulgeant, auctoritate, et scientia praedictis districtius

inhibemus, ne quis eorum directe, vel indirecte, publice, vel occulte, aliquod aedificium publicum antiquum, seu aedificii antiqui reliquias supra terram in dicta Urbe, vel ejus districtu existens, seu existentes, etiam si in eorum praediis rusticis, vel urbanis fuerint, demoliri, destruere, seu comminuere, aut rumpere seu in calcem convertere, quoquo modo praesumant. Quod si quis fuerit, dilectis filiis modernis, et pro tepore existentibus Conservatoriubs Caerae dictae Urbis, qui pro praemissis per eorum officiales diligenter inquiri faciant, artifices, seu laboratores in opere demolitionis, seu devastationis hujusmodi inventos, carcerari, eorumque animalia, instrumental et res alias capi, et arrestari, confiscari faciendi, eosque, nec non illos, quorum nomine id egerint, ad multae solutionem compellendi plenam, et libera, auctoritate, et scientia praedictis, earumdem tenore praesentium concedimus facultatem. Volumus autem, quod nullus praeter Romanum Pontificem, alicui in praemissis licentiam dare valeat; huiusmodi vero licentia nisi per Bullas, vel Brevia Apostolica concessa fuerit, nullius existat roboris, vel momenti. Non obstantibus constitutionibus, et ordinationibus Apostolicis, caterisque contrariis quibuscumque. Caeterum, ut praedicta omnia communem sigulorum noticiam deducantur, ne de eis ignoratia praetendi, seu etiam allegari possit, praesentes litteras per Urbem publice praeconizari, et valvis Capitolii dictae Urbis mandavimus, fecimusque affigi; decernentes auctoritate praesata, ut hujusmodi litterae publicatae, et ut praesertur affixae, omnes quos concernunt perinde arctent, ac si eis forent personaliter, et praesentialiter intimatae. Cum non sit verisimile, apud eos remanete incognitum, quod tam patenter omnibus extitit intimatum. Nulli ergo omnino hominum liceat, hanc paginam nostrae confirmationis, approbationis, inhibitionis, concessionis, voluntatis, et constitutionis infringere, vel ei ausu temerario contraire. Si quis autem hoc attentare praesumpserit, indignationem omnipotentis Dei, ac Beatorum Petri et Pauli Apostolorum ejus, se noverit incursum. Datum Romae apud Sanctum Petrum, Anno incarnationis Dominicae Millesimo quadringentesimo Sexagesimo Secundo, quarto Kal. Maii, Pontificatus nostri anno quarto."

Bula renovada de Sixto IV del año 1474

contra quien quita mármoles y otros monuentos de la Antigüedad de las Iglesias de
Roma.

"Cum provida Sanctorum Patrum decreta eos sacrilegos esse definiant, qui Ecclesias, et loca sacra Altissimo dedicata devastant, ipsorumque diripiunt ornamenta, sicut et illos, qui de sacro sacrum auferre impia temeritate praesumunt, parique utrumque flagitium, ac duplici poena coerceant, decet merito, Nos quibus Ecclesiarum omnium cura dispositione supernacommissa est, pro detestatione tanti criminis, proque statu prospero, venustate, et decore ipsarum Ecclesiarum in sua decentis debite conservandis, omni vigilantia, et attentione ne perversorum crescente malitia, eadem Ecclesiae, et sacra Dei templa, praecipue Almae Urbis, nostro conspectui anteposita, suis nudentur ornatibus, et hujus sceleris nequissimi patratores, debitam recipiant ultione. Sane fide dignorum relatibus, non sine admiratione, ad nostram pervenit auditum, quod nonnulli iniquitatis filii se inaniter Christianos esse profitentes, et a quorum oculis Dei timor, et reverentia Christianae Religions abscessit, de Patriarchalibus, et aliis Sacratissimis Ecclesiis, et Basilicis dictae Urbis porphyreticos, marmoreos, et alios diversorum generum, et colorum lapides ad ipsarum usum, decorem, et ornatum deputatos ausu sacrilego obstulerunt hactenus, et in dies auferre, eosque ad diversa loca per se, vel alios asportare praesumunt, in gravem diviniae Majestatis offensam, Ecclesiarum earundem deformitatem, detrimentumque animarum suarum, periculum et scandalum plurimum. Nos igitur sacrilegorum impios, et temerarios ausus hujusmodi, quantum nobis ex alto conceditur, reprimere cupientes, quamvis praemissorum occasione nonnullorum Praedecessorum nostrorum sanctiones, et prohibitiones variae emanaverint temporibus retroactis, quas in eor dumtaxat, quod de Ecclesiarum, et Sacrorum locorum ornamentis, atque lapidibus antedictis minime auferendis, prohibent, vel disponunt, seu illos, qui hujusmodi flagitiosissimos, ac pene in Christiano orbe inauditos excessus perpetrare, et in his sacrilegas manus iniicere praesumpserunt, excommunicationis sententia innodatos fore declarant, in suo robore volumus permanere, omnes et singulos cujuscumque dignitatis, status, gradus, ordinis, vel conditionis fuerint, qui ex praedictis lapidibus, sive aliis ornamentis earundem Ecclesiarum, sive Basilicarum dictae Urbis habuerint, aut in surripiendo, servando, et retinendo, auxilium praestiterint, vel favorem, nisi a die habitae praesentium litterarum

notitiae, ea restituant cum effectu: scientes vero revelent, et ad notitiam nostram saltem per minores Poenitentiarios nostros deduci faciant, majoris excommunicationis sententia, a qua nisi in ortis articulo, et debita satisfactione praevia, a nullo praeterquam a Romano Pontifice absolvi possint, irretitos esse: Ecclesias vero, et loca alia quorum usibus, et ornatui illa deputata fuerint, aut forsitan (quod absit) deputari contigerit in futurum, tamdiu Ecclesiastico interdicto subjacere, quamdiu ad loca, unde prius ablata fuere, absque diminutione aliqua fuerint reportata, harum serie declaramus. Et in super quisquis suae salutis immemor sacrilegii crimen hujusmodi committere praesupserit in futurum, ultra censuras praedictas, Ecclesiae, sive Basilicae, a qua lapides, et ornamenta hujusmodi abstulerint, mediam libram auri pro recompensa sibi irrogatae injuriae, absque diminutione aliqua solvere teneatur. Nulli ergo omnino hominu liceat, hanc paginam nostrae voluntatis, et declarationis infringere, vel ei ausu temerario contrarie. Si quis autem hoc attentare praesupserit, indignationem omnipotentis Dei, ac Beatorum Petri, et Pauli Apostolorum ejus, se noverit incursum.

Dat. Romae apud S. Petrum, Anno incarnationis Dominicae Millesimo queadragentesimo, septuagesimo quarto, septimo Idus aprilis, Pontificatus Nostri Anno Tertio."

Carta scritta al Papa León X

en nombre de Rafael di Sanzio por el Conde Baldassare di Castiglione

"Sono molti, Padre Santissimo, i quali misurando co loro piccioo giudicio le cose grandissime, che delli Romani circa l'arme, e della Città di Roma circa al mirabile artificio, ai ricchi ornamenti, e alla grandezza degli edifici si scrivono, quelle più presto stimano favolose, che vere. a altrimenti a me suole avvenire, perchè considerando, dalle reliquie, che ancora si veggono delle ruine di Roma, la divinità di quegli animi antichi, non istimo fuor di ragione il credere, che molte cose a noi paiano impossibili, che ad essi erano facilissime. Però essendo io stato assai studioso di queste antiquità, e avendo posto non picciola cura in cercarle minutamente, e misurarle con diligenza, e leggendo i buoni autori, confrontare l'opere colle scritture, penso di aver conseguito qualche notizia dell'Architettura antica. Il che in un punto mi da grandissimo piacere per la cognizione di cosa tanto eccellente, e grandissimo dolore vedendo quasi il cadavero di quella nobil patria, che è stata regina del Mondo, così miseramente lacerato. Onde se ad ognuno è debita la pietà verso i parenti, e la patria, tengomi obbligato di esporre tutte le picciole forze mie, acciocchè più, che si può, resti vivo un poco della mmagine, e quasi l'ombra di questa, che in vero è patria universale di tutti i Cristiani, e per un tempo è stata tanto nobile, e potente, che già cominciavano gli uomini a credere, che essa sola sotto il Cielo fosse sopra la fortuna, e contro il corso naturale, esente dalla morte, e per durare perpetuamente. Però parve, che il tempo, come invidioso della gloria dei mortali, non confidatosi pienamente delle sue forze sole, si accordasse con la fortuna, e con li profani, e scelerati Barbari, li quali alla edace lima, e venenato morso di quello aggiungessero l'empio furore, e'l ferro, e il fuoco, e tutti quelli modi, che bastavano per ruinarla. Onde quelle famse opere, che oggidi più che mai sarebbero floride, e belle, furono dalla scellarata rabbia, e crudele impeto dei malvaggi uomini, anzi fiere, arse, e distrutte: sebbene non tanto, che non vi restasse quasi la macchina del tutto, ma senza ornamenti, e per dir così, l'ossa del corpo senza carne. Ma perchè ci doleremo noi de' Goti, Vandali, e d'altri tali perfidi Nemici, se quelli, li quali come padri, e tutori dovevano difendere queste povere reliquie di Roma, essi medesimi hanno lungamente atteso a distruggerle? Quanti Pontefici, Padre Santissimo, li quali avevano il medesimo officio, che ha valore, e grandezza d'animo, nè

quella clemenza, che la fa simile a Dio: quanti, dico, Pontefici hanno atteso a ruvinare tempi antichi, statue, archi, e altri edificii (sic) gloriosi! Quanti hanno comportato, che solamente per pigliar terra pozzolana si sieno scavati dei fondamenti, onde in poco tempo poi gli edificii sono venuti a terra! Calce si è fatta di statue, ed altri ornamenti antichi! che arderei dire, che tutta questa Roma nuova, che ora si vede quanto grande, ch'ella si sia, quanto bella, quanto ornata di palagi, chiese, e altri edificii, che lo scopriamo, tutta è fabbricata di calce di marmi antichi. Nè senza molta compassione posso io ricordarmi, che poi, ch'io sono in Roma, che ancor non è l'undecimo anno, sono state ruinate tante cose belle, come la Meta che era nella Via Alessandrina, l'Arco mai avventurato, tante Colonne, e Tempi, massimamente, da M. Bartolommeo della Rovere. Non deve adunque, Padre Santissimo, essere tra gli ultimi pensieri di Vostra Santità lo aver cura, che quel poco, che resta di questa antica Madre della gloria, e grandezza Italiana, per testimonio del valore, e della virtù di quegli animi divini, che per talor con la loro memoria eccitano alla virtù gli spiriti, che oggidì sono tra Noi, non sia estirpato, e guasto dalli maligni, e ignoranti; che pur troppo si sono infin qui fatte ingiurie a quelle anime, che col loro sangue partorirono tanta gloria al Mondo. Ma più presto cerchi Vostra Santità, lasciando vivo il paragone degli antichi, agguagliarli, e superarli, come ben fa, con grandi edificii, col nutrire, e favorire le virtù, risvegliare gl'ingegni, dar premio alle vistuose fatiche, spargendo il santissimo seme della pace tra i Principi Cristiani perchè come dalla calamità della Guerra nasce la distruzione, e ruina di tutte le discipline, ed arti; così dalla pace, e concordia nasce la felicità a popoli, e il laudibile ozio, per lo quale ad esse si può da opera, e farci arrivare al colmo dell'eccellenza: dove per lo divino consiglio di Vostra Santità sperano tutti, che si abbia da pervenire al secolo nostro; e questo è lo essere veramente Pastore Clementissimo, anzi Padre ottimo di tutto il mondo."

Breve del Papa León X
por el que se nombra a Rafael Prefecto para la nombra Arquitecto
de la Nueva Fábrica de San Pedro.

" Raphaelo Urbinati.

Cum praeter picturae artem, qua in arte te excellere omnes homines intelligunt, is a Bramante Architecto etiam in construendis aedibus es habitus, ut tibi ille recte Principis Apostolorum templi Romani a se inchoati aedificationem committi pose moriens existimaverit, idque tu nobis forma ejus templi confecta, quae desiderabatur, totiusque operis ratione tradita docte, atque abunde probaveris: Nos quibus nihil est prope antiquius, quam ut phanum id quam magnificentissime, quamque celerrime construatur, te magistrum ejus operis facimus cum stipendio numum aureorum trecentorum tibi annis singulis curandorum a nostris pecuniarum, quae ad ejus phani aedificationem erogantur, ad nosque perferuntur Magistris, a quibus id stipendium aequis pro tempore portionibus dari tibi cum petieris, sine mora etiam mensibus singulis jubeo. Te vero hortor, ut hujus muneris curam ita suscipias, ut in eo exercendo cum existimationis tuae, ac nominis, quorum quidem in juvenili aetate bona fundamenta jacere te oportet, tam spei de te nostrae, paternaeque in te benevolentiae, demum etiam phani, quod in toto orbe terrarum longe omnium maximum, atque Santissimum semper fuit, dignitatis, et celebritatis, et in ipsum Principem, Apostolorum debitae a nobis pietatis rationem habuisse videare. Dat. Cal. Aug. An. secundo. Roma."

Breve del Papa León X

por el que se nombra a Rafael Prefecto para la adquisición de mármoles
para la Fábrica de San Pedro.

" Raphaelo Urbinati.

Cum ad Principis Apostolorum phanum Romanum exaedificandum axime intersit, ut lapidum, marmorisque copia, quaeis abundare nos oportet, domi potius habeatur, quam peregre advehatur: exploratum autem mihi sit magnam ejus rei facultatem Urbis ruinas suppeditare, effodique passim omnis generis saxa fere ab omnibus, qui Romae, quique etiam prope Romam aedificare aliquid, vel omnino terram vertere parumper moliuntur: te, quo magistro ejus aedificationis utor, marmorum, et lapidum omnium, qui Romae, quique extra Romam denum millium passumspacio posthac eruentur, Praefectum facio ea de causa, ut quae ad ejus phani aedificationem idonea erunt, mihi emas. Quare mando omnibus hominibus, mediocribus, summis, infinis quae posthae marmora, quaeque saxa omnisgeneris intra eius, quem dixi, loci spacium eruent, effodient, ut te earum rerum Praefectorum de singulis erutis, effossisve quamprimum certiores faciant. Id qui triduo non fecerit, ei a centum usque ad trecetum numum aureorum, quae fibi videbitur, muleta esto. Praeterea quoniam certior sum factus, multum antiqui marmoris, et saxi, literis, monumentisque incisi, quae quidem saepe monumenta notam aliquam egregiam prae se ferunt, quaeque servari operae precium esset ad cultum literarum, Romanique sermonis elegantiam excolendam, a fabris marmorariis eo pro materia utentibus temere secari, ita ut inscriptiones aboleantur: mando omnibus, qui caedendi marmoris artem Romae exercent, ut sine tuo iussu, aut permissu lapidem ullum inscriptum, caedere, secareve ne audeant: eadem illi mulcta adhibita, qui secus atque jubeo fecerit. Dat. sexto Cal. Sept. Anno tertio. Roma."

Breve del Papa Paulo III

por el que se nombra a Latino Giovenale Manetti

Comisario General de Antigüedades de Roma.

*"Dilecto Filio Latino Juvenali Mannecto, Civi Romano, Familiari et Secretario
Nostro Paulus PP. III Dil Fili salutem etc.*

Inter ceteras Romani Pontificis curas, illam quoque memorandam arbitramur, ut Almae Urbis nostrae Romae, cui sedem primo universalis Imperii, deinde sanctae Christianae Religionis Deus concessit, cum religionis cultu etiam memoria veterum Monumentorum conservetur. Pertinet enim ad Fidei nostrae dignitatem, et gloriam, quod illius Caput in loco, et capite tanti Imperii erectum est, digne quidem cum nullum in Terris Regnum, nulla Dominatio majoribus refulserit virtutibus quas Deus sua clementia remunerans mutato per rerum humanarum instabilitatem Imperio, substituit Religionem caelestem, ut hac fulgentius, quam terrena potestate corruscaret. Quo magis postquam postquam omnis Idolatriae cultus ab ipsa Urbe sublatus est, et Tempia Idolis dicata in Dei nostri, et Sanctorum cultum adjerunt, debuissent antiqua Urbis Monimenta conservari, ut in ipsis Templis, ad aeternitatem, et splendorem aedificati, divina magnificentius, et diutius celebrarentur, et ab invisentibus Urbis ruinas Deo laudes rederentur, qui tantas opes, et potentiam hominibus concessisset. Verum, quod non sine summo dolore referimus, factum est, imo fit quotidie, ut praeter Gothorum, Vandalorum, atque aliorum Barbarorum, et Graecorum, ipsius quoque temporis injuris, nostra incuria, atque culpa, imo etiam dolo, atque avaritia veterum decora alta Quiritum lacerentur, conterantur, obruantur, asportentur. Illa est culpa, atque segnitia sinere caprificos, et erederas, aliasque arbores, et vepreta innasci, quibus marmora, et moles findantur, mox evertantur; domunculas etiam, et tabernas vetustis molibus applicari, quae sui ignobilitate veterum aedificiorum splendorem deformant, et quod multo damnabilius est, etiam statuas, signa, tabulas marmoreas, atque aeneas, porphyreticos, et numidicos, aliorumque generum lapides extra Urbem in alienas Terras, ac Civitates asportari. Illa autem est avaritia, ac dolus, seu crimen potius, confringi passim, et communui haec omnia, et in calcem coqui ad domos novas aedificandas, ut, nisi provideatur, non longissimo tempore Romam veterem Romae requiri necesse sit. Quid?

quod etiam in hujusmodi confractione, et comminutione Antiquitatis etiam interdum ossa Sanctorum Martyrum, in ruinis hujusmodi sepulcorum, comminui, et violati contigit, fierique, ut cum Romanae majestatis laesione etiam sacrilegium misceatur: ad quae arcenda praeter officii nostri partes, etiam privatus in Patriam amor Nos urget, ut illius, ex qua sumus onti, decus, et majestatem conservare pro viribus cupiamois. Proinde ad te, qui eadem Patriae caritate incensus, in qua ex nobili, et perscrutandarum, sicut audivimus, et ipsi perspeximus, semper flagrasti, multamque in ero studio profecisti, quique Nobis tua virtute, fide, ingenlique praestantia admodum carus es, nostrae mentis oculos direximus, tibi que hanc curam, quae Nobis summe cordi est, ut debet demandandam statuimus, firma spe freti, te in gratiam nostram, in Patriae decus, in tuum studium ei re omni solertia, et vigilantia incubiturum esse. Itaque te Commissarium super hoc nostrum generalem deputantes, plenissimam tibi facultatem auctoritate Apostolica tenore praesentium concedimus, intendendi, incumbendi, et curandi, ut omnia dictae Urbis, et Districtus ejus Monumenta, Arcus, Tempia, Trophaea, Theatra, Amphitheatra, Circi, Naumachiae, Porticus, Columnae, Sepulchra, Epitaphia, Eulogia (sic), Moles, Aquaeductus, Statuae, Signa, Tabulae, Lapides, Marmora, et denique quicquid nomine Antiquitatum, vel Monumentorum coprehendi potest, quantum fieri poterit, conserventur, atque a vepribus, virgultis, arboribus, praecipue hederis, et caprificis, omnino liberantur: neve his novae domus, aut parietes applicentur, neu ipsa diruantur, comminuantur, confrigantur, in calcem coquantur, aut extra Urbem asportentur. Contrafacientes autem poenis pecuniariis, ultra generalem excommunicationis sententiam, quam in eor post monitionem a te eis factam, in his scriptis ferimus, tuo arbitrio imponentes, et ad opus tuae curationis hujusmodi applicandis, mulctandi, et puniendi, quaecumque ad hoc pertinentia, et tibi visa quibusvis nostro nomine sub poenis tibi visis praecipendi, unum, seu plures loco tui, ubi opus fuerit, cum simili, vel limitata facultate subdeputandi, omniaqua alia curandi, perficiendi, et exequendi, quae ad nostram hanc commisionem effectualiter adimplendam spectare cognoveris. Datum Romae apud Santum Petrum. die 28 novembris 1534. anno primo."

Motu Proprio del Papa Pío IV

por el que se crea la Diputación de los Conservadores de Antigüedades de Roma.

"Motu proprio &c. Cum ceterarum universi Orbi Urbium Alma haec Roma non immerito caput esse dicatur, et praecipua, non indignum fore censuimus, illam in suo Antiquitatum ornatu, et decore conservare; ac ne a quibusdam ad eam accedentibus suis hujusmodi Antiquitatum Monumentis tempororum successu spoliatur providere. Nos igitur animo advertentes quam plures diversarum etiam exterarum Nationum homines, ac sculptores, scarpellinos, aurifices Romae degentes, ac ab ea recedentes, nulla a Nobis, vel ipsius Urbis Conservatoribus, aut aliis, ad quos spectat, facultate, seu licentia desuper obtenta, sed temere, tanquam eis quicquid velint impune facere liceat, permulta varii generis antiqua marmora, elaborata, et simplicia, statuas, capita, metal, gemmas, numismata, vasa, et pocula aenea, argentea, aurea, tabulas, et inscriptiones ab eadem Urbe clam, et aperte extrahere, sculperre, ac nova quadam arte, et industria similia conficiendo, sculpendo, et fundendo adulterinis, ac fictitiis quibusdam lineamentis alterare, et immutare, eaque ut antiqua vendere, ita ut nihil iam vere antiquum, sed omnia novo artificio depravata reperiantur: Plures etiam cives, incolas, et habitatores ejusdem Urbis illius venustatem parvipendentes pluribus in locis etiam publicis, absque Nostri, vel Conservatorum hujusmodi licentia pro inveniendis Antiquitatibus hujusmodi, seu earum fragmentis effodere, praemissis ne fiant in ejusdem Urbis dedecus, illiusque venustatis laesionem, quantum in Nobis est, obviare volentes, ac de laudabilibus, et Nobis coprobat industria, ac circumspecta diligentia filliorumstrarum Marci Antonii Amulii, Presbyteri, et Alfonsi Gesualdi nuncupator. Diaconi S. R. E. Cardinalium plenam fiduciam habentes, praesatos Marcum Antonium, et Alfonsum Cardinalis quod vixerint, et eorum quemlibet Antiquitatum dictae Urbis Praefectos, et Conservatores, cum potestate quoscumque cujuscumque qualitatis, dignitatis, et praeeminentiae, ac nobilitatis fuerint, cogendi, et compellendi; Nec non quascumque Ordinationes, Statuta, et Proclamata ad curam, debitamque custodiam Antiquitatum hujusmodi spectantia, condendi, facien. et statuen.; Nec non sculptoribus, Scarpellinis, Aurificibus, Gemmariis, ac aliis circa hujusmodi Antiquitates quomodolibet versantibus, Leges, et Mandata etiam super eisdem super eisdem per eos tentis Antiquitatibus denunciandis, ad effectum eis illa vendendi licentiam, et

Facultatem conceden. Nec non quoscumque Ordinationibus, Statutis, et Proclamatibus hujusmodi directe, vel indirecte, ac quovis quaesito colore, vel praetextu, contravenientes poenis etiam pecuniariis, ac corporis afflictivis, prout eis consultius videbitur, multan. et punien. Processus, et Acta desuper opportuna summarie conficien., causam, et causas ratione Antiquitatum hujusmodi in quibuscumque d. Urbis Tribunalibus, ac coram illorum, et aliis Judicibus, Commissariis, inter quiscumque motas, et indecisas pendentes, in quavis Instantia fuerint, quarum status, et merita, ac nomina, et cognomina Judicum, et collitigan. praesentibus haberi volumus pro expressis, ab eisdem Tribunalibus, et Judicibus advocan., et Partibus perpetuum silentium imponen., ac in eis, et aliis quibuscumque eadem ratione de cetero moven. causis, quas coram eis tantum et non aliis, agitari, ac per eos, vel ab eis deputan., audiri, et decidi posse volumus, judican, deciden., ac summarie et extrajudicialiter, sola facti veritate inspecta, Manu Regia in eis proceden. m unum quoque, vel plures, commissarium, vel commissarios, aut judices, pro praemissis, et aliis illa concernentibus exequen, quotiens eis videbitur, et placuerit, cum simili, aut limitata potestate, et auctoritate constituen., et deputan., illumque, et illos quotiens opus fuerit, et eis videbitur destituen., ac alium, seu alios in eorum locum ponen., ac alias facien., et exequen., quae in praemissis necessaria videbuntur, et opportuna, Auctoritate Apostolica, ex certa Nostra Scientia, tenore praesentium constituimus, et deputamus; districtius inhibentes in virtute Sanctae obedientiae, ac sub indignationis Nostrae, et excommunicationis latae Sententiae, aliisque etiam pecuniariis nostro arbitrio infligen., et applican. poenis, quibusviribus, Aurificibus, Scarpellinis, Gemmaris, et aliis quibuscumque, ne de cetero Marmora antiqua, Statuas, Capita, Metalla, Gemmas, Pocula, Vasa, Numismata, Tabulas, Inscriptiones, ac id generis similia, absque eorundem Marci Antonii, et Alfonsi Cardinalium, vel ab eis pro tempore Deputatorum de super habita licentia, ab eadem Urbe asportare, sculperre, incidere, fundere, vel alia ad eorum instar conficere, aut alio quovis modo alterare, vel immutare; judicivus vero praefatis ne ulterius in causis, ut praefertur, coram eis vertentibus se intromittere audeant, seu praesumant, mandantes eisdem Sculptoribus, Scarpellinis, Aurificibus, Gemmariis, et aliis, ad quo spectat, et spectabit in futurum; quatenus, sub poenis praefatis, super praemissis per eosdem Marcum Antonium, et Alfonsum Cardinales, vel ab eis Deputatorum hujusmodi pro tempore, ordinata, statuta, indicta, et praecepta inviolabiliter observent; decernentes eor illis in aliquo contravenientes poenas comminatas ipso facto irremissibiliter incurrere: Nec non Marcum Anotnium, et

Alfonsum Cardinales, et Deputatos hujusmodi a nemine super libera praemissorum executione, Privilegiorum, et Indultorum, ac litterarum Apostolicarum, vel alio quovis praetextu impediri non posse, et ita per praefectos, et alios quoscumque Judices, et Commissarios, quovis Auctoritate fungentes sublata & judicari, et definiri debere. Irritum quoque & attentari. Non obstantibus praemissis, ac etiam tollendo Jure quaesito, et quibusvis aliis Constitutionibus, et Ordinatis Apostolicis, Privilegiis quoque, Indultis, et Litteris Apostolicis, Sculptoribus, Aurificibus, Scarpellinis, Gemmariis, ac aliis quibusvis etiam Motu simili, ac alias quomodolibet concessis & Quibus omnibus in Litteris latissime exten. etiam super illorum sufficienti derogatione de illis, eorumque totis tenoribus, specialis, specifica, individua, et expresa, ac de verbo ad verbum, non autem per clausulas generales eidem importantes mentio habenda foret, tenores hujusmodi praesentibus pro sufficienter expressis habentes, illis alias in suo robore derogantes, ceterisque contrariis quibuscumque, cum clausulis opportunis..."

Bula del Papa Gregorio XIII

"Ad Officium Conservatorum ante omnia spectat vigilem, ac praecipuam curam pro Statu Sanctissimi Domini Nostri Papae, et Sanctae Romanae Ecclesiae, et pro Urbis tutela, ex Civium quiete, ac Sanitate conservanda semper habere; et quaecumque Aedificia, et opera publica praesertim antiqua, inviolata, et illaesa custodire: Contra quoscumque interceptores, aut violatores eorum acerrime insurgere, et inquirere, ac animadvertere: necnon ut in omnes Templorum, et Ecclesiarum ornamenta, aut lapides surripientes, aut corrumpentes diligenter inquiratur, et animadvertatur per eos, ad quos pertinet insistere, et curare, et ut Sacraria, et Reliquiae Sanctorum diligenter in urbe custodiantur invigilare: claves tabernaculi, ubi inclusa sunt Capita Beatorum Apostolorum Petri, et Pauli in Basilica Sancti Joannis Lateranensis, per eos cutodiri solitas, apud se, vel alios deputatos retinere...Reficiendorum Murum, Pontium, Aquaeductuum, et omnium Aedificiorum publicorum sollicitam curam diligentiamque habere, eaque frequenter visitare, et ne vitientur curare &."

Real Cédula de S. M. Carlos IV y Señores del Consejo.

Por la que se aprueba y manda observar la Instrucción formada por la Real Academia de la Historia sobre el modo de recoger y conservar los monumentos antiguos descubiertos ó que se descubran en el Reyno.

"DON CARLOS POR LA GRACIA DE DIOS, Rey de Castilla, de Leon, de Aragon, de las Dos Sicilias, de Jerusalem, de Navarra, de Granada, de Toledo, de Valencia, de Galicia, de Mallorca, de Menorca, de Sevilla, de Cerdeña, de Córcega, de Murcia, de Jaen, de los Algarbes, de Algecira, de Gibraltar, de las Islas de Canaria, de las Indias Orientales y Occidentales, Islas y Tierra-firme del mar Océano; Archiduque de Austria; Duque de Borgoña, de Brabante y de Milan; Conde de Abspurg, de Flándes, Tirol y Barcelona; Señor de Vizcaya y de Molina &c. A los de mi Consejo, Presidentes, Regentes y Oidores de mis Audiencias y Chancillerías, Alcaldes, Alguaciles de mi Casa y Corte, y á todos los Corregidores, Asistente, Intendentes, Gobernadores, Alcaldes mayores y ordinarios, y otros qualesquiera Jueces y Justicias de estos mis Reynos, así de Realengo, como de Señorío, Abadengo y Ordenes, y á todas las demas personas de qualquier grado, estado ó condicion que sean, á quienes lo contenido en esta mi Cédula toque, ó tocar pueda en qualquier manera: SABED, que á conseqüencia de lo que tuve á bien encargar á mi Real Academia de la Historia con el deseo de hallar algun medio que pusiese á cubierto las antigüedades que se descubren en la Península de la ignorancia que suele destruirlas, con daño de los conocimientos históricos y de las artes, á cuyos progresos contribuyen en gran manera, me propuso por medio de mi primer Secretario de Estado un plan razonado [1] de las diligencias y medidas que juzgaba poderese adoptar para el reconocimiento y conservacion de los monumentos antiguos que en gran número tiene el tiempo sepultados en España. Por este plan, que me digné aprobar, se confiere á la citada Academia la inspeccion general de las antigüedades que se descubran en todo el Reyno. Y siendo forzoso, para que pueda exercerla, que todas las personas que tienen conocido influxo, autoridad y jurisdiccion, Prelados, Cabildos y Corregidores la den aviso de todos los hallazgos de antigüedades que lleguen á su noticia, y la presten auxilio en todo quanto penda de sus facultades; con este fin manifesté al mi Consejo en treinta de Enero del año próximo ser mi voluntad circulase órdenes á los mismos Prelados, Cabildos y Corregidores del Reyno para que así lo cumpliesen, contribuyendo con su zelo á que no se pierdan unos monumentos en cuya conservacion interesa la instruccion pública, y aun el honor de la

Nacion. Publicada en el mi Consejo esta mi resolucion, pidió y se le pasó de mi órden el referido plan; y en su vista, y de lo expuesto por mis Fiscales, en consulta de veinte y seis de Marzo del mismo año próximo me hizo presente sería muy oportuno, para la mas completa verificacion de los fines insinuados, el que se formase desde luego, y se le remitiese á efecto de reconocerla, la instrucción que según el citado plan habia de imprimir y publicar la Academia, y se extendiese de todo una mi Real Cédula, para ocurrir de este modo a las dificultades ó inconvenientes que pudiese haber en la execucion de algunos de sus capítulos, especialmente los que tratasen de instrumentos de archivos particulares, ó de monumentos y memorias que tambien lo fuesen. Habiéndome conformado con el dictámen del mi Consejo, se previno de mi órden á la Academia formase, como lo hizo, la Instrucción que indicó, y es la siguiente.

Instrucion formada de órden de S. M. por la Real Academia de la Historia sobre el modo de recoger y conservar los monumentos antiguos descubiertos ó que se descubran en el Reyno.

I.º

Por monumentos antiguos se deben entender las estatuas, bustos y baxos relieves, de qualesquiera materia que sean, templos, sepulcros, teatros, anfiteatros, circos, naumachâs, palestras, balos, calzadas, caminos, aquüeductos, lápidas ó inscripciones, mosaycos, monedas de qualquiera clase, camafeos : trozos de arquitectura, colunas miliarias; instrumentos músicos, como sistros, liras, crótalos; sagrados, como preferículos, símpulos, lituos, cuchillos sacrificatorios, segures, aspensorios, vasos, trípodas : armas de todas especies, como arcos, flechas, glandes, carcaxes, escudos: civiles, como balanzas, y sus pesas, romanas, relojes solares ó maquinales, armillas, collares, coronas, anillos, sellos : toda suerte de utensilios, instrumentos de artes liberales y mecánicas; y finalmente qualesquiera cosas, aun desconocidas, reputadas por antiguas, ya sean Púnicas, Romanas, Cristianas, ya Godas, Árabes y de la baxa edad.

2.º

De todos estos monumentos serán dueños los que los hallasen en sus heredades y casas, ó los descubran a su costa y por su industria. Los que se hallaren en territorio público ó realengo (de que es dueño S. M.) cuidarán de recogerlos y guardarlos los Magistrados y Justicias de los distritos. Puesto en custodia, los descubridores, poseedores y Justicias respectivamente darán parte y noticia circunstanciada de todo á

la Real Academia de la Historia por medio de su Secretario, á fin de que esta tome el correspondiente conocimiento, y determine su adquisicion por medio de compra, gratificacion, ó según se conviniese con el dueño.

3.º

Cooperarán á todo lo dicho en quanto sea de su parte (como personas ilustradas) los M. RR. Arzobispos, RR. Obispos, Abades, Cabildos y demas superiores Eclesiásticos, así como los Magistrados seculares, indagando y adquiriendo noticias de los hallazgos, y poniéndolos en la de la Academia, según y para los fines enunciados en el artículo 2.º

4.º

Los descubridores tendrán el mayor cuidado de notar puntualmente el parage de los hallazgos, para que por este medio pueda la Academia conjeturar ó resolver á qué Pueblo, Colonia ó Municipio pudieron pertenecer; expresando con exáctitud á quantas leguas, millas ó pasos esten Ciudad, Villa, Lugar, rio, monte ó valle conocido, y hácia qué region celeste de ellos, esto es, si al Levante, Norte, Sur ó Poniente.

5.º

Si en algunas Ciudades ó Pueblos hay antigüedades de las indicadas en el artículo 1.º, halladas en otro tiempo, y que aun exístan en parages en que puedan aniquilarse por descuido, ó por injuria del tiempo, sus dueños ó las Justicias darán noticia del mismo modo que se ha dicho, para que la Academia la tenga de ellas, y vea las ventajas que puede sacar de nuestra Historia secular ó eclesiástica.

6.º

La Academia quedará agradecida á los buenos patriotas que coadyuden á la ilustracion de la patria por el medio de buscar, conservar y comunicarla los monumentos antiguos arriba nombrados; sin que por eso dexede satisfacer á los poseedores de las cosas halladas el tanto en que se convinieren, quedando la conduccion de ellas á cargo de la Academia.

7.º

Generalmente las Justicias de todos los Pueblos cuidaran de que nadie destruya ni maltrate los monumentos descubiertos ó que se descubrieren, puesto que tanto interesan al honor, antigüedad y nombre de los Pueblos mismos; tomando las providencias convenientes para que así se verifique. Lo mismo practicarán en los edificios antiguos que hoy existen en algunos Pueblos y despoblados, sin permitir que se derriben, ni toquen sus materiales para ningun fin; antes bien cuidarán de que se conserven; y en el caso de amenazar próxîma ruina, lo pondrán en noticia de la Academia por medio de su Secretario, á efecto de que esta tome las providencias necesarias para su conservacion.

Esta instrucción la dirigí al mi Consejo, á fin de que exâminándola sirviese para los efectos que me habia propuesto; y habiéndolo executado, con presencia de lo expuesto por mis tres Fiscales, se acordó expedir esta mi Cédula. Por la qual os mando á todos y cada uno de vos en vuestros respectivos lugares, distritos y jurisdicciones veais la Instrucción inserta, guardéis y cumplais lo dispuesto en ella, y lo hagais guardar, cumplir y executar, sin permitir su contravencion en manera alguna. Y encargo á los M. RR. Arzobispos, RR. Obispos, y á los que los sean Cabildos de las Iglesias Metropolitanas y Catedrales, sus Visitadores ó Vicarios, y á los que lo sean Capitulares en Sede vacante, á los Cabildos de las Iglesias Colegiatas, Capillas Reales, Abades y demas Ordinarios Eclesiásticos que exerzan jurisdiccion, y á los Superiores ó Prelados de las Ordenes Regulares, y de las Militares, Párrocos y demas personas Eclesiásticas, hagan observar lo dispuesto en esta mi Cédula, sin consentir con ningun pretexto su contravencion; contribuyendo con su ilustrado zelo, como conviene al honor de la Nacion, y al adelantamiento de la instrucción pública, á que por la expresada mi Real Academia se consigan los fines á que se dirige esta mi Cédula, prestándola con el mismo objeto todos los auxîlios que pendan de su autoridad y respectivas facultades: que así es mi voluntad; y que al traslado impreso de esta mi Cédula, firmado de D. Bartolomé Muñoz de Torres, mi Secretario, Escribano de Cámara mas antiguo y de Gobierno del mi Consejo, se le dé la misma fe y crédito que á su original. Dada en Madrid á seis de Julio de mil ochocientos y tres.= YO EL REY.= Yo Don Juan Ignacio de Ayestaran, Secretario del Rey nuestro Señor, lo hice escribir por su mandado.= Don Joseph Eustaquio Moreno.= Don Bernardo Riega.= Don Domingo Fernandez de Campománes.= Don Sebastian de Torres.= Don Andres

Lasauca.= Registrada, Don Joseph Alegre.= Teniente de Canciller mayor, Don Joseph Alegre.

Es copia de su original, de que certifico.

Don Bartolomé Muñoz"

Anexo IV

Normativa española relativa a la organización de la Administración encargada de la tutela de los bienes culturales.

Ley 23/1982, de 16 de junio, del Patrimonio Nacional. *Boletín Oficial del Estado*, número 148, de 22 de junio de 1982. Pp. 16948- 16950.

Ley 50/1984, que aprueba los Presupuestos Generales del Estado para el año 1985. *Boletín Oficial del Estado*, número 313, de 31 de diciembre de 1984. Pp. 37557-37586.

Ley 7/1985 de Bases del Régimen Local. *Boletín Oficial del Estado*, número 80, de 3 de abril de 1985. Pp. 8945-8964.

Ley 16/1985, de Patrimonio Histórico Español. *Boletín Oficial del Estado*, número 155, de 29 de junio de 1985. Pp. 20342 a 20352.

Ley 13/1986, de 14 de abril, de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica.

Ley 4/1990, de 29 de junio, por la que se aprobaban los Presupuestos Generales del Estado para 1990. *Boletín Oficial del Estado*, número 156, de 30 de junio de 1990. Pp. 18669-18710.

Ley 10/1990, de 15 de octubre reguladora del Deporte. *Boletín Oficial del Estado*, número 249, de 17 de octubre de 1990. Pp. 30397 - 30411.

Ley 31/1990, de 25 de diciembre, de los Presupuestos Generales del Estado para 1991. *Boletín Oficial del Estado*, número 311, de 28 de diciembre de 1990. Pp. 38644-38688.

Ley 6/1997, reguladora de la Organización y del Funcionamiento de la Administración General del Estado. *Boletín Oficial del Estado*, número 90, de 15 de abril de 1997. Pp. 11755-11773.

Ley 50/1997, del Gobierno, *Boletín Oficial del Estado*, número 285, de 28 de noviembre de 1997, Pp. 35082- 35088.

Ley 50/2002, de 26 de diciembre, reguladora de las Fundaciones. *Boletín Oficial del Estado*, número 310, de 27 de diciembre de 2002. Pp. 45504-45515.

Ley 46/2003, de 25 de noviembre, reguladora del Museo Nacional del Prado. *Boletín Oficial del Estado*, número 283, de 26 de noviembre de 2003. Pp. 41875-41882.

Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria. *Boletín Oficial del Estado*, número 302, de 18 de diciembre 12 de 2003. Pp. 44987-45065.

Ley 34/2011, de 4 de octubre, reguladora del Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía. *Boletín Oficial del Estado*, número 240, de 5 de octubre de 2011. Pp. 104627-104641.

Ley 18/2013, de 12 de noviembre. *Boletín Oficial del Estado*, número 272, de 13 de noviembre de 2013. Pp. 90737-90740.

Ley 27/2013, 27 diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. *Boletín Oficial del Estado*, número 312, de 30 de diciembre de 2013. Pp. 106430-106473.

Real Decreto-Legislativo 1/2001, de 20 de julio. *Boletín Oficial del Estado*, número 176, de 24 de julio de 2001. Pp. 26791-26817.

Real Decreto-Ley 11/1993, de 18 de junio, sobre medidas reguladoras del contrato de adquisición de la colección Thyssen-Bornemisza. *Boletín Oficial del Estado*, número 146, de 19 de junio de 1993. Pp. 18888-18891.

Decreto 2415/1961, de 16 de noviembre. *Boletín Oficial del Estado*, número 292, de 7 de diciembre de 1961. Pp.17273-17275.

Decreto 3963/1964 de 3 de diciembre. *Boletín Oficial del Estado*, número 304, de 19 de diciembre de 1964. P. 17000.

Decreto 914/1969, de 8 de mayo. *Boletín Oficial del Estado*, número 125, de 26 de mayo de 1969. Pp. 8093-8093.

Real Decreto 1691/1980, de 30 de junio, por el que se crea el Museo Nacional de la Ciencia y la Tecnología. *Boletín Oficial del Estado*, número 212, de 3 de septiembre de 1980. P. 19850.

Real Decreto 1878/1984, de 10 de octubre, por el que se establece el procedimiento para la creación y funcionamiento de Institutos y Centros del Consejo Superior de Investigaciones Científicas directamente vinculados a programas nacionales de investigación científica y tecnológica. *Boletín Oficial del Estado*, número 255, de 24 de octubre de 1984. Pp. 30817-30817.

Real Decreto 565/1985, por el que se establece la estructura orgánica básica del Ministerio de Cultura y sus organismos públicos. *Boletín Oficial del Estado*, número 103, de 30 de abril de 1985. Pp. 11986-11994.

Real Decreto 111/1986, de 10 de enero. *Boletín Oficial del Estado*, número 24, de 28 de enero de 1986. Pp. 3815-3831.

Real Decreto 620/1987, de 10 de abril por el que se aprueba el Reglamento regulador de los Museos de Titularidad Estatal y el Sistema Español de Museos. *Boletín Oficial del Estado*, número 114, de 13 de mayo de 1987. Pp. 13960-13964.

Real Decreto 535/1988, de 27 de mayo. *Boletín Oficial del Estado*, número 132, de 2 de junio de 1988. Pp. 17164-17166.

Real Decreto 1563/1988, de 23 de diciembre, por el que se creaba el Patronato del Monasterio de Yuste. *Boletín Oficial del Estado*, número 312, de 29 de diciembre de 1988. P. 36503.

Real Decreto 582/1989, de 22 de mayo que regula el Reglamento de Bibliotecas Públicas del Estado y del Sistema Español de Bibliotecas. *Boletín Oficial del Estado*, número 129, de 31 de mayo de 1989. Pp. 16279-16281.

Real Decreto 1581/1991, de 13 de octubre, que regula el Estatuto de la Biblioteca Nacional. *Boletín Oficial del Estado*, número 271, de 10 de noviembre de 2009. Pp. 94430-94439.

Real Decreto 140/1993, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

Real Decreto 496/1994, de 17 de marzo. *Boletín Oficial del Estado*, número 68, de 21 de marzo de 1994. P. 9196.

Real Decreto 2045/1994, de 14 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica básica del Ministerio de Cultura. *Boletín Oficial del Estado*, número 251, de 20 de noviembre de 1994.

Real Decreto 318/1996, de 23 de febrero, por el que se aprueba el Estatuto del organismo autónomo Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía. *Boletín Oficial del Estado*, número 64, de 14 de marzo de 1996. Pp. 10153-10157.

Real Decreto 1887/1996, de 2 de agosto. *Boletín Oficial del Estado*, número 189, de 6 de agosto de 1996.

Real Decreto 2104/1996, de 20 de septiembre, publicado en el *Boletín Oficial del Estado*, número 240, de 4 de octubre de 1996. Pp. 29728-29729.

Real Decreto 2491/1996, de 5 de diciembre. *Boletín Oficial del Estado*, número 306, de 20 de diciembre de 1996. Pp. 37872- 37874.

Real Decreto 2598/1998, de 4 de diciembre, se aprueba el Reglamento de Archivos Militares. *Boletín Oficial del Estado*, número 303, de 19 de diciembre de 1998. Pp. 42771-42787.

Real Decreto 1331/2000, de 7 de julio, por el que se desarrolla la Estructura Orgánica Básica del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. *Boletín Oficial del Estado*, número 163, de 8 de julio de 2000. Pp. 24631-24639.

Real Decreto 1945/2000, de 1 de diciembre , por el que se aprueba el Estatuto del Organismo Autónomo Consejo Superior de Investigaciones Científicas

Real Decreto 102/2002, de 25 de enero. *Boletín Oficial del Estado*, número 32, de 6 de febrero de 2002. P. 4579.

Real Decreto 1601/2004, de 2 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Cultura. *Boletín Oficial del Estado*, número 160, de 3 de julio de 2004. Pp. 24670-24673.

Real Decreto 1867/2004, de 6 de septiembre, por el que el Monasterio de San Jerónimo de Yuste pasa a depender de Patrimonio Nacional. *Boletín Oficial del Estado*, número 219, de 10 de septiembre de 2004. P. 30998.

Real Decreto 760/2005, de 24 de junio, por el que se crea el Patronato del Archivo General de Indias. *Boletín Oficial del Estado*, número 151, de 25 de junio de 2005. Pp. 22486-22488.

Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación. *Boletín Oficial del Estado*, número 210, de 2 de septiembre de 2005. Pp. 30089-30132.

Real Decreto 1337/2005, de 11 de noviembre. *Boletín Oficial del Estado*, número 279, de 22 de noviembre de 2005. Pp. 38068-38082.

Real Decreto 1267/2006, de 8 de noviembre, por el que se crea el Patronato del Archivo de la Corona de Aragón. *Boletín Oficial del Estado*, número 268, de 9 de noviembre de 2006, Pp. 39073-39074.

Real Decreto 1636/2006, de 29 de diciembre. *Boletín Oficial del Estado*, número 9, de 10 de enero de 2007. Pp. 1190-1192.

Real Decreto 697/2007, de 1 de junio, por el que se crea el Centro Documental de la Memoria Histórica. *Boletín Oficial del Estado*, número 143, de 15 de junio de 2007. Pp. 25976-25978.

Real Decreto 1401/2007, de 29 de octubre. *Boletín Oficial del Estado*, número 267, de 7 de noviembre de 2007. Pp. 45650-45652.

Real Decreto 1573/2007, de 30 de noviembre. *Boletín Oficial del Estado*, número 1, de 1 de enero de 2008. Pp. 7-12.

Real Decreto 1730/2007, de 21 de diciembre. *Boletín Oficial del Estado*, número 12, de 14 de enero de 2008. Pp. 2476- 2486.

Real Decreto 1132/2008, de 4 de julio. *Boletín Oficial del Estado*, número 165, de 9 de julio de 2008. Pp.29987- 29992.

Real Decreto 1134/2008, de 4 de julio. *Boletín Oficial del Estado*, número 166, de 10 de julio de 2008. Pp. 30278-30283.

Real Decreto 1305/2009, de 31 de julio. *Boletín Oficial del Estado*, número 204, de 24 de agosto de 2009. Pp. 72244-72251.

Real Decreto 1370/2008, de 1 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica de la Presidencia del Gobierno. *Boletín Oficial del Estado*, número 230, de 23 de septiembre de 2008. Pp. 38645-38647.

Real Decreto 1517/2009, de 2 de octubre, por el que se crea el Patronato del Archivo General de Simancas. *Boletín Oficial del Estado*, número 266, de 4 de noviembre de 2009. Pp. 92319-92322.

Real Decreto 1638/2009, de 30 de octubre. *Boletín Oficial del Estado*, número 271, de 10 de noviembre de 2009.

Real Decreto 1160/2010, de 17 de septiembre, por el que se regula el Instituto de España. *Boletín Oficial del Estado*, número 227, de 18 de septiembre de 2010. Pp. 79341-79345.

Real Decreto 1259/2010, de 8 de octubre. *Boletín Oficial del Estado*, número 245, de 9 de octubre de 2010. Pp. 85721-85722.

Real Decreto 776/2011, de 3 de junio, de 3 de junio, por el que se suprimen determinados órganos colegiados y se establecen criterios para la normalización en la creación de órganos colegiados en la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos. *Boletín Oficial del Estado*, número 133, de 4 de junio de 2011. Pp. 55064 a 55074.

Real Decreto 1674/2011, de 18 de noviembre, por el que se creaba el Archivo General e Histórico de Defensa. *Boletín Oficial del Estado*, número 279, de 19 de noviembre de 2011. Pp. 121058-121060.

Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos y su régimen de acceso. *Boletín Oficial del Estado*, número 284, de 25 de noviembre de 2011. Pp. 125573-125592.

Real Decreto 1823/2011, de 21 de diciembre, *Boletín Oficial del Estado*, número 307, de 22 de diciembre de 2011. Pp 139961-139966.

Real Decreto 1886/2011, de 30 de diciembre. *Boletín Oficial del Estado*, número 315, de 31 de diciembre de 2011. Pp. 146651-146655.

Real Decreto 1887/2011. *Boletín Oficial del Estado*, número 315, de 30 de diciembre de 2011. Pp 146666-146679.

Real Decreto 257/2012, de 27 de enero. *Boletín Oficial del Estado*, número 24, de 28 de enero de 2012. Pp. 8113-8135.

Real Decreto 1826/2011, de 21 de diciembre. *Boletín Oficial del Estado*, número 307, de 22 de diciembre de 2011. P. 139968.

Real Decreto 933/2013, de 29 de noviembre. *Boletín Oficial del Estado*, número 304, de 20 de diciembre de 2013. Pp. 102295 y 102296.

Orden de 13 de mayo de 1969. *Boletín Oficial del Estado*, número 125, de 26 de mayo de 1969. Pp. 8093-8094.

Orden del Ministro de Ciencia de 27 de noviembre de 1979. *Boletín Oficial del Estado*, número 289, de 3 de diciembre de 1979. P. 27821-27822.

Orden del Ministerio de Cultura de 24 de julio de 1992, por la que se establece la regulación de la Junta Superior de Arte Rupestre.

Orden del Ministerio de Presidencia 447/2003, de 27 de febrero, por la que se determinan los órganos de dirección, planificación y ejecución del Sistema Archivístico de la Defensa. *Boletín Oficial del Estado*, número 54, de 4 de marzo de 2003. Pp. 8469-8472.

Orden INT/533/2014, de 19 de marzo, por la que se regulan las funciones, composición y funcionamiento de la Comisión Calificadora de Documentos Administrativos del Ministerio del Interior.

Resolución de 2 de agosto de 2012 de la Biblioteca Nacional de España, publicada en el *Boletín Oficial del Estado* N. 237 de 2 de octubre de 2012. Pp. 69947 -69993.

B

I

B

L

I

O

G

R

A

F

Í

A

RB

I I
F B
E L
R I
I O
M G
E R
N A
T F

I
I
C
I

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- Codice Amministrativo. Diego Solenne (a cura di). Maggioli Editore. Santarcangelo di Romagna. 2014.
- Codice Amministrativo. Filomena Manganiello (a cura di). Nel Diritto Editore. Roma. 2014.
- Codice dei Beni Culturali e del Paesaggio. Marco Cammelli (a cura di). Il Mulino. Bologna. 2007.
- Leyes Administrativas. Luis Martín Rebollo (Dir.) Editorial Aranzadi. Cizur Menor. 2014.
- "Documento preliminare sulle competenze del Consiglio per i beni culturali e ambientali." En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 2. Società Editrice Il Mulino. 2001. Bologna. Disponibile en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2001/2/cons.htm>.

1. Monografías.

ALBERTI, León Battista; *De Re Aedificatoria*. Editorial Akal. 2007. Madrid.

ALEGRE ÁVILA Juan Manuel; "El ordenamiento protector de los Bienes de Interés Cultural: consideraciones sobre su ámbito y límites. la Perversión de las técnicas jurídicas de protección." En el colectivo: *Estudios sobre la Constitución Española, Homenaje a Eduardo García de Enterría*. 2. Editorial Civitas. 1991. Madrid.

ALEGRE ÁVILA, José Manuel; *Evolución y régimen jurídico del Patrimonio Histórico*. Editorial Ministerio de Cultura. Madrid. 1994.

ALMAGRO-GORBEA, Martín; "La protección del Patrimonio cultural en la historia de España". En: *La protección Jurídica del Patrimonio Inmobiliario Histórico*. Fundación Registral- Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España. Madrid. 2005. P. 15-34.

ALONSO IBÁÑEZ, María Rosario; *El Patrimonio Histórico, destino público y valor cultural*. Editorial Civitas. Madrid. 1992.

ALPA, Guido; CONTE, Guisepe, DI GREGORIO, Valentina, FUSARO, Andrea; PERFETTI, Ubaldo; *I beni culturali nel diritto Problemi e prospettive*. Edizione Scientifiche Italiane. Napoli. 2010.

ÁLVAREZ, Ursicino; *Curso de Derecho Romano*. Vol. I. Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid. 1955.

ÁLVAREZ-CIENFUEGOS SUÁREZ, José María et altri; *Comentarios a la reforma de la Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*. Editorial Aranzadi. Elcano. 1999.

ÁLVAREZ CONDE, Enrique; *Curso de Derecho Constitucional*. Vol. 1 y 2. Editorial Tecnos. Madrid. 2003.

ÁLVAREZ LOPERA, José; *El Museo de la Trinidad. Historia, obras y documentos (1838-1872)*. Editorial Museo del Prado. Madrid. 2009.

ÁMBAGLIO, Delfino; "Per il reperimento di materiali di storia locale greca: Diodoro, Strabone Pausania." En: ÁMBAGLIO, Delfino (Coord.); *Materiali e appunt per lo studio della storia e della letteratura antica*. Vol. I. Edizioni New Press. Como. 1998.

AMARI, Monica; *Progettazione culturale. Metodologia e strumenti di cultural planning*. Franco Angeli s.r.l. Milano. 2006.

AMENDOLA, Adalgiso; NESE, Annamaria; *Modelli per la gestione e la valorizzazione del patrimonio culturale*. Edizione Scientifiche Italiane. Napoli. 2005.

ARENILLA SÁEZ, Manuel; *La reforma administrativa desde el ciudadano*. INAP. Madrid. 2003.

ARGAN, Giulio Carlo; *La creazione dell'Istituto Centrale del Restauro*. Fratelli Palombi Editori. Roma. 1989.

ARIAS RAMOS, J.; *Derecho Romano*. Vol. I. Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid. 1963.

ARIAS RAMOS, J.; *Derecho Público Romano e Historia de las Fuentes*. Editorial Clares. Valladolid. 1968.

BALDI, Fausto; "La conservazione dei beni culturali nel testo unico". En el colectivo: CAIA, Giuseppe; *Il testo unico sui beni culturali e ambientali*. Giuffrè Editore. Milano. 2000.

BALZANI, Roberto; *Per le antichità e le belle arti. La legge n. 364 del 20 giugno 1909 e l'Italia giolittiana*. Il Mulino. Bologna. 2003.

BARBATI, Carla; *Inerzia e pluralismo amministrativo*. Dott. A. Giuffrè Editore. Milano. 1992.

BARBATI, Carla, CAMMELLI, Marco, SCIULLO, Girolamo; *Il diritto dei beni culturali*. Il Mulino. Bologna. 2003.

BARBETTA, Gian Paolo, CAMMELLI, Marco, TORRE, Stefano (della); *Distretti culturali dalla teoria alla pratica*. Il Mulino. Bologna. 2003.

BARDESCHI, Chiara Dezzi; *Archeología e conservazione*. Maggioli Editore. Santarcangelo di Romagna. 2007.

BARREIRO, Agustín J.; *El Museo Nacional de Ciencias Naturales (1771-1935)*. Doce Calles. Madrid. 1992.

BELLEZZA, Angela; *Historia Augusta*. V. II. Telli Pagano. Genova. 1959.

BELLEZZA, Angela; *Prospettive del testo della Historia Augusta*. Stamperia Fratelli Gerlidi. Brescia. 1979.

BIANCHI BANDINELLI, Ranuccio; *"Roma. L'arte nel centro del Potere"*. Biblioteca Universale Rizzoli. Arte. Milano. 2007.

BIANCHI BANDINELLI, Ranuccio; *"Roma. La fine del arte antica"*. Biblioteca Universale Rizzoli. Arte. Milano. 2007.

BONINI, Roberto; *Ricerche di Diritto Giustiniano*. Dott. A. Giuffrè Editore. Milano. 1968.

BOUAZZA ARIÑO, Omar; "Principio de Coordinación". En el colectivo: *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*. La Ley. Madrid. 2010.

CAIA, Giuseppe et altri; *Il testo unico sui beni culturali e ambientali*. Giuffrè Editore. Milano. 2000.

CABALLOS RUFINO, Antonio; *El nuevo bronce de Osuna y la política colonizadora Romana*. Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla. Sevilla. 2006.

CABALLOS RUFINO, Antonio; "Las Leyes municipales de la Bética". En: *Actas de los XVIII Cursos monográficos sobre Patrimonio Histórico*. Ayuntamiento de Reinoso. Reinoso. 2008.

CALDERONI, Giorgio; "Fruizione Pubblica ed uso individuale dei Beni Culturali". En el colectivo: Giuseppe CAIA; *Il testo unico sui beni culturali e ambientali*. Giuffrè Editore. Milano. 2000.

CAMMELLI, Marco, ET ALTER; *Il Codice dei beni culturali e del Paesaggio*. Il Mulino. Bologna. 2004.

CAMASSA, Erminia; *I beni culturali di interesse religioso. Principio di Collaborazione e pluralità di ordinamenti*. G. Giappichelli Editore. Torino. 2013.

CARPENTIERI, Paolo; "Simplificazione e tutela del patrimonio culturale". En: VV. AA.; *Libro dell'Anno del Diritto 2012*. Istituto della Enciclopedia Italiana. Roma. 2012.

CARPENTIERI, Paolo; "La sponsorizzazione di beni culturali". En: VV. AA.; *Libro dell'Anno del Diritto 2013*. Istituto della Enciclopedia Italiana. Roma. 2013.

CARRIÓN GÚTIEZ, Manuel; *La Biblioteca Nacional*. Ed. Biblioteca Nacional. Madrid. 1996.

CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, José Luis; "Sobre poder y Derecho en los antecedentes históricos del Derecho administrativo. Algunos apuntes." En el colectivo: *Por el derecho y la Libertad. Libro Homenaje al profesor Juan Alfonso Santamaría Pastor*. V. 2. Iustel. Madrid. 2014.

CASESE, Sabino; "I beni culturali da Bottai a Spadolini". En el colectivo: VV.AA.; *L'Amministrazione dello Stato*. Casa Editrice Giuffrè. Milano. 1976.

CASINI, Lorenzo (direttore); *La globalizzazione dei beni culturali*. Il Mulino. Bologna. 2010.

CASSANELLI, Roberto; PINNA, Giovanni (Dir); *Lo stato aculturale. Intorno al Codice dei Beni Culturali*. Editoriale Jaca Book. Milano. 2005.

CASTELLAO RODRÍGUEZ, JULIO; "LICENCIAS URBANÍSTICAS". EN EL COLECTIVO: VV. AA.: *MANUAL DE URBANISMO*. INAP. MADRID. 2001.

CENTELLES I PORTELLA, Josep; *El buen gobierno de la ciudad*. INAP. Madrid 2006.

CHITI, Mario Pilade; *Le Forme di gestione dei Servizi Pubblici Locali tra diritto Europeo e Diritto Locale*. Bononia University Press. Bologna. 2006.

CIAMPI, Annalisa; *La protezione del patrimonio culturale: strumenti internazionali e legislazione italiana*. G. Giappichelli Editore. Torino. 2014.

CORTESE, Wanda; *Il patrimonio culturale: profili normativi*. CEDAM. Milano. 2007.

COSCULLUELA MONTANER, Luis; *Manual de Derecho Administrativo*. Civitas-Thomson Reuters. Cizur Menor. 2014.

COSTA, Emilio; *Storia del Derecho Romano Privato*. Fratelli Bocca Editori. Torino. 1911.

COVATTA, Luigi, et alter; *I beni culturali, tra tutela, mercato e territorio*. Passigli Editori. Firenze. 2012.

CRESPO MONTES, Luis Fernando; *Mitos y ritos de la Administración española*. INAP. Madrid. 2003.

CROSETTI, Alessandro; VAIANO, Diego; *Beni culturali e paesaggistici*. G. Giappichelli Editore. Torino. 2009.

CROSETTI, Alessandro; *La tutela ambientale dei beni culturale*. CEDAM. Milano. 2001.

D'ALBERTI, Marco; *Lezioni di Diritto Amministrativo*. G. Giappichelli Editore. Torino. 2013.

DE FRANCISCO OLMOS, José María; *Las monedas Genealógicas. El Uso de la tipología monetaria como medio de propaganda dinástica en el mediterráneo (ss.II a. C. -XV d. C.)*. Instituto de España. 2008. Madrid.

DEGRASSI, Lidianna; "La "fruizione" dei Beni Culturali nell'Ordinamento Italiano e Comunitario." En el colectivo: DEGRASSI, Lidianna; *Cultura e Istituzioni. La valorizzazione dei Beni Culturali negli Ordinamenti Giuridici*." A. Giuffrè Editore. 2008. Milano. P. 137-202.

DI RAMO, Raffaele;" La "proprietà" pubblica e degli enti privati senza scopo di lucro: intestazione e gestione dei Beni culturali". En el colectivo: ALPA, Guido, et alter; *I beni culturali nel diritto. Problemi e prospettive*. Edizioni Scientifiche Italiane. 2010. Napoli.

DÍAZ, Eusebio; *Instituciones de Derecho Romano*. Vol. I y II. Librería Bosch. Barcelona. 1944.

DÍAZ, Susana y PALOP, María Jesús; *Organización del Estado Español*. Acento Editorial. Madrid. 2002.

D'ORS PÉREZ-PEIX, Álvaro; *Presupuestos Críticos para el Estudio del Derecho Romano*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Salamanca. 1944.

D'ORS, Álvaro; *Epigrafía Jurídica de la España Romana*. Instituto Nacional de Estudios Jurídicos-Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid. 1953.

D'ORS, Álvaro; *Epigrafía Jurídica Griega y Romana (IV) (1950-1953)*. IV. Apollinaris. Roma. 1954.

D'ORS, Álvaro; *Elementos de Derecho Privado Romano*. Publicaciones Estudio General de Navarra. Pamplona. 1960.

D'ORS, Álvaro; *Elementos de Derecho Privado Romano*. Publicaciones Estudio General de Navarra. 2ª Edición. Pamplona. 1975.

D'ORS, Álvaro; *Derecho Privado Romano*. EUNSA. Pamplona. 1968.

DEGRASSI, Lidianna; *Cultura e istituzioni. La valorizzazione dei beni culturali negli ordinamenti giuridici*. Giuffrè Editore. Milano. 2008.

FEA, Carlo; *Relazione di un viaggio ad Ostia e alla Villa di Plinio detta Laurentino*. Antonio Fulgoni. 1802. Roma.

FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón; "La Administración y el Patrimonio histórico inmobiliario". En: *La protección Jurídica del Patrimonio Inmobiliario Histórico*. Fundación Registral- Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España. Madrid. 2005.

FERNÁNDEZ-CARNICERO RAMÍREZ, Claro J.; "La prerrogativa presidencial de coordinación, instrumento de control y garantía de eficacia". En: *Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución española de 1978*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. 1998.

FERNÁNDEZ-CARNICERO, Claro J. (COORD.); *Comentarios a la Ley del Gobierno*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid. 2002.

FOLLIERI, Enrico; *Il diritto dei beni culturali e del Paesaggio*. Edizione Scientifiche Italiane. Napoli. 2005.

FRANCOLA, Valerio; "La difficile storia di Pompei". En el colectivo: COVATTA, Luigi; *I beni culturali tra tutela, mercato e territorio*. Pasigli Editori. Milano. 2012.

FUENTES BARDAJÍ, Joaquín de (DIR.); *Manual de Derecho Administrativo Sancionador*. Editorial Aranzadi. Cizur Menor. 2009.

FUENTESECA, Pablo; *Lecciones de Historia de Derecho Romano*. Talleres Gráficas Imprenta Núñez. Salamanca. 1963.

FUENTESECA, Pablo; *Lecciones de Historia de Derecho Romano*. Talleres Gráficas Imprenta Núñez. Salamanca. 1970.

GACTO FERNÁNDEZ, Enrique; ALEJANDRE GARCÍA, Juan Antonio; GARCÍA MARÍN, José María; *Historia del Derecho*. Laxes, S. L. Fotocomposición Ediciones. Madrid. 2003.

GAMERO CASADO, Eduardo; FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano; *Manual de Derecho Administrativo*. Editorial Tecnos. Madrid. 2008.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, Y FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón; *Curso de Derecho Administrativo*. I y II. Editorial Civitas-Thomson Reuters. Madrid. 2013.

GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier; *El Gobierno en acción*. Boletín Oficial del Estado-Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. 1995.

GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier; *Estudios sobre el Derecho del Patrimonio Histórico*. Fundación Registral-Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España. Madrid. 2008.

GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier; "La Protección del Patrimonio Histórico en la Constitución (una reflexión sobre el derecho del Patrimonio histórico desde la Perspectiva Constitucional)." En: GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier; *Estudios sobre el Derecho del Patrimonio Histórico*. Fundación Registral-Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España. 2008. Madrid.

GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier; "Presupuestos Jurídico-Constitucionales de la Legislación sobre Patrimonio Histórico." En: GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier; *Estudios sobre el*

Derecho del Patrimonio Histórico." Fundación Registral-Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España. 2008. Madrid.

GARRIDO FALLA, Fernando, et alter; *Tratado de Derecho Administrativo.* Madrid. Editorial Tecnos. 2010.

GIANNINI, Massimo Severo; *I Beni Pubblici.* Bulzoni Ed. Roma. 1963.

GIANNINI, Massimo Severo; *Derecho Administrativo.* Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid. 1991

GIBBON, Edward; *Historia de la decadencia y caída del Imperio Romano.* Debolsillo. Barcelona. 2003.

GIBERT, Rafael; *Historia general del Derecho Español.* Copigraf, S. L. Madrid. 1974.

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago; *Urbanismo y ordenación del territorio.* Editorial Aranzadi. Cizur Menor. 2005.

GRANT, Michael; *Gli imperatori romani.* Newton Compton Editori. Roma. 1993.

GRAZIANI, Pietro; et PENNISI, Giuseppe; "Costi, benefici e vincoli agli investimenti pubblici nei beni e nelle attività culturali". En el colectivo: *I beni culturali tra tuela, mercato e territorio.* Passigli Editori. 2012. Bagno a Ripoli.

GRIMAL, Pierre; *Tacito. Lo scrittore e il moralista, lo storico e il politico, tra la decadenza dei Cesari e il secolo d'oro degli Antonini.* Garzanti. Italia. 1991.

HALICARNASO, Dionisio de; *Storia di Roma Arcaica.* Rusconi Libri. Milán. 1984.

HALICARNASO, Dionisio de; *Critical Essays.* 2. Harvard University Press. London. 1985.

HÄNEL, Gustav Friedrich; *Corpus Legum ab imperatoribus Romanis ante Justinianum latarum*. Leipzig. 1857-1860.

HARTKE, Werner; *Römanische Kinderkaiser. Eine Strukturanalyse römischen Denkens un Daseins*. Wissenschaftliche Buchgesellschaft Darmstadt. 1972.

HERNÁNDEZ-TEJERO JORGE, Francisco; *Las instituciones de Justiniano* Ediciones Universidad Complutense de Madrid. Madrid. 1961.

HERNÁNDEZ-TEJERO JORGE, Francisco; *Compendio de Derecho Romano*. Ediciones Universidad de Madrid. Madrid. 1966.

HERRERO DE MIÑÓN, Miguel y LLUCH, Ernest; *Derechos Históricos y constitucionalismo útil*. Editorial Crítica. Barcelona. 2001.

IMPARATO, Emma; *Identità culturale e territorio tra costituzione e politiche regionali*. Giuffrè Editore. Milano 2010.

IMPERIALE, Francesca; *Processi di valorizzazione del patrimonio culturale e sviluppo aziendale*. Cacucci Editore. Bari. 2006.

JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, Francisco J.; *Los Organismos autónomos en el Derecho Público Español: Tipología y régimen jurídico*. INAP. Madrid. 1987.

JÖRS, Paul; KUNKEL, Wolfgang; *Derecho Privado Romano*. Editorial Labor, S. A. Barcelona. 1965.

KUNKEL, Wolfgang; *Historia del Derecho Romano*. Ediciones Ariel. Barcelona. 1964.

LANZARO, Antonio; BORRIELLO, Romina; *Legislazione Internazionale e Comparata dei beni Culturali*. Edizione Giuridiche Simone. Napoli. 2002.

LEMME, Fabrizio; *Compendio di Diritto dei Beni Culturali*. CEDAM. Milano. 2013.

LÓPEZ ÁLVAREZ, Eugenio; "Los servicios centrales en la LOFAGE". En el colectivo: *Estudios sobre la Ley de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado*. Consejo General del Poder Judicial. Madrid. 1999.

LÓPEZ BRAVO, Carlos; *El Patrimonio Cultural en el sistema de Derechos Fundamentales*. Universidad de Sevilla. 1999. Sevilla.

LÓPEZ GUERRA, Luis et Alter; *Derecho Constitucional*. 2. Tirant lo Blanch. Valencia. 2003.

LÓPEZ LAGO, Olga; "Los Delitos Urbanísticos". En el colectivo: VV. AA.; *Manual de Urbanismo*. INAP. Madrid. 2001.

LÓPEZ-MENDEL BASCONES, Jesús; *Tratado de Derecho Autonómico*. Editorial Marcial Pons. Madrid. 2005.

LORA-TAMAYO VALLVÉ, Marta; "La intervención de la Administración en el Urbanismo. Régimen del suelo y derecho a urbanizar." En el colectivo: *Parte Especial del Derecho Administrativo. La intervención de la Administración en la sociedad*. Editorial Colex. Madrid. 2012.

MAGRI, Geo; *La circolazione dei beni culturali nel ditirro europeo: Limiti e obblighi di restituzione*. Edizioni Scientifiche Italiane. Napoli. 2011.

MANCUSO, Stefania; *Per una metodologia della valorizzazione dei beni archeologici: analisi e prospettive in Calabria*. Rubettino Editore. 2004. Catanzaro.

MAÑUECO SANTURTÚN, María del Carmen; "Colecciones reales en el Museo Arqueológico Nacional. En el colectivo: *De Gabinete a Museo. Tres siglos de historia*. Museo Arqueológico Nacional. 1993. Madrid.

MARCOS POU, Alejandro; "Origen y desarrollo del Museo Arqueológico Nacional. En el colectivo: *De Gabinete a Museo. Tres siglos de historia*. Museo Arqueológico Nacional. Madrid. 1993.

MARTÍN DELGADO, Isaac; *Función Jurisdiccional y ejecución de sentencias en lo Contencioso-Administrativo*. Editorial Marcial-Pons. Madrid. 2005.

MARTÍN MATEO, Ramón Y DÍEZ SÁNCHEZ, Juan José; *Manual de Derecho Administrativo*. Editorial Thomson Reuters Aranzadi. Cizur Menor. 2012.

MOLAS, Isidre; *Derecho Constitucional*. Editorial Tecnos. Madrid. 1998.

MOMMSEN, Theodor; *Compendio del Derecho Público Romano*. Traducción de P. DORADO MONTERO. Establecimiento Tipográfico de Idamor Moreno. Madrid. 1893.

MOMMSEN, Theodor; *Derecho Penal Romano*. Traducción de P. DORADO MONTERO. 2. Establecimiento Tipográfico de Idamor Moreno. Madrid. 1898.

MOMMSEN, Theodor; MARQUARDT, Joachim ; *Römänisches Staatsrecht*. 3. Leipzig. Verlag von S. Hirzel. 1887-1888.

MONTERROSO MONTER, Juan M.; *Protección y Conservación del Patrimonio Principios Teóricos*. Tórculo Edicións. Santiago de Compostela. 2001.

MORA, Gloria; *Historias de Mármol. La Arqueología clásica española en el siglo XVIII*. CSIC. Madrid. 1998.

MORELL OCAÑA, Luis; *La delegación entre entes en Derecho Público español*. IEAL. Madrid. 1972.

MORELL OCAÑA, Luis; *Curso de Derecho Administrativo*. Editorial Aranzadi. Cizur Menor. 1998.

MUNAR BERNAT, Pedro A.; "Los monumentos históricos". En el colectivo: *La protección Jurídica del Patrimonio Inmobiliario Histórico*. Fundación Registral-Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España. Madrid. 2005.

MUÑOZ MACHADO, Santiago; *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*. 3. Editorial Iustel. Madrid. 2009.

OGGIANU, Serena; *La disciplina pubblica delle attività artistiche e culturali nella prospettiva del federalismo*. G. Giappichelli Editore. Torino. 2012.

ORESTANO, Riccardo; *Gli editti imperiali: contributo alla teoria della loro validità ed efficacia nel diritto romano classico*. Stab. Tipografico commerciale. Roma. 1937.

PANE, Andrea; "L'antico e le preesistenze tra Umanismo e Rinascimento." En colectivo: *Verso una storia del restauro: dall'età classica al primo ottocento*. Alinea Editrice. Firenze. 2008.

PANZA, Pierluigi; *Antichità e Restauro nell'Italia del Settecento: dal ripristino alla conservazione delle opere d'arte*. Franco Angeli. Milano. 1990.

PARADA VÁZQUEZ, Ramón; *Derecho Administrativo. Organización y empleo público*. Marcial Pons. Madrid. 2012.

PARADA VÁZQUEZ, Ramón; *Derecho Administrativo. Bienes Públicos y Derecho Urbanístico*. Editorial Marcial Pons. Madrid. 2012.

PARADA VÁZQUEZ, Ramón; *Derecho Administrativo. El Régimen jurídico de la Actividad Administrativa*. OPEN Ediciones Universitarias. Madrid. 2013.

PAREJO ALFONSO, Luciano (COORD.); *Lecciones de Derecho Administrativo. Orden Económico y sectores de referencia*. Editorial Tirant Lo Blanch. Valencia. 2013.

PÉREZ Y LÓPEZ, Juan; *Discurso leído por don Juan Pérez y López en el acto solemne de recibir la investidura de doctor en Derecho Civil y Canónico. Sobre las XII Tablas*. Establecimiento Tipográfico de G. Estrada y Compañía. Madrid.

PÉREZ ROYO, Javier; *Curso de Derecho Constitucional*. Editorial Marcial Pons. Madrid. 2005.

PÉREZ TREMP, Pablo; "Composición, organización y estatuto de los miembros del Gobierno". En el colectivo: VV. AA.; *Estudios sobre la Ley de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado*. Consejo General del Poder Judicial. Madrid. 1999.

PETRONCELLI HÜBLER, Flavia; *I beni culturali religiosi. Quali prospettive di tutela*. Jovene Editore. Napoli. 2008.

PINNA, Giovanni; "Patrimonio Culturale, musei e il Codice dei Beni culturali". En el colectivo: *Lo stato aculturale. Intorno al Codice dei Beni Culturali*. Editoriale Jaca Book. Milano. 2005.

POLICE, Aristide; "Interessi Pubblici, interessi privati e predeterminazione delle decisioni amministrative." En: VANDELLI, Luciano (COORD.); *Dottorato di Ricerca in Diritto Pubblico XII, XIII, XIV Ciclo*. CLUEB, Cooperativa Libreria Universitaria Editrice Bologna. Bologna. 2000.

POLICE, Aristide; "Beni culturali, beni paesaggistici e tutela dell'ambiente." En el colectivo: SCOCA, Franco Gaetano (COORD.); *Diritto amministrativo*. G. Giappichelli Editore. Torino. 2014.

PRIORE, Concetta; "Utilizzo e Valorizzazione di immobili culturale. Limiti e procedimento." En: ALPA, Guido; *I Beni culturali nel diritto. Problemi e prospettive*." Edizioni Scientifiche Italiane. Napoli. 2010. Pp. 105-113.

PURPURA, Gianfranco (Dir.); *Annali del Seminario Giuridico (AUPA). Revisione ed integrazione dei Fontes Iuris Romani Anteiusinianiani (FIRA)*. G. Giappichelli Editore. Torino. 2012.

QUEROL, María Ángeles; *Manual de Gestión del Patrimonio Cultural*. Editorial Akal. Madrid. 2010.

REMESAL RODRÍGUEZ, José; Antonio AGUILERA; Lluís PONS; *Comisión de Antigüedades de la Real Academia de la Historia. Catálogo e Índices*. Real Academia de la Historia. 2000. Madrid.

REUSCH, Wilhelm; *Der Historische Wert der Caracallavita in den Scriptoribus historiae augustae*. Scientia Verla Aalen. Wiesbaden. 1963.

RIVERA, Javier. "Prologo" en: ALBERTI, León Battista; *De Re Aedificatoria*. Editorial Akal. Madrid. 2007.

RINALDI, Eleonora; *Legge ed Autonomia Locale*. Jovene Editore. Napoli. 2008.

RODRÍGUEZ DE BERLAGA, Manuel; *Monumentos históricos del municipio flavio malacitano*. Málaga. 1864.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime; *La Administración Pública española*. INAP. Madrid. 2002.

RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime; *Manual de Urbanismo*. INAP. Madrid. 2005.

RUOTOLO, Marco; SERGES, Giovanni; *Lineamento di diritto costituzionale della Regione Lazio*. G. Giappichelli Editore. Torino. 2012.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel; *Derecho de la Función Pública*. Editorial Tecnos. Madrid. 2004.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel; *Derecho Administrativo. Parte General*. Editorial Tecnos. Madrid. 2013.

SÁNCHEZ RUIZ DE VALDIVIA, Inmaculada; "La protección jurídica de los conjuntos históricos ¿realidad o quimera?". En: *La protección Jurídica del Patrimonio Inmobiliario Histórico*. Fundación Registral- Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España. Madrid. 2005. P. 57-186.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso; *Principios de Derecho Administrativo General*. 1. Editorial Iustel. Madrid. 2009.

SETTIS, Salvatore; *La tutela del Patrimonio Culturale e Paesaggistico e l'art. 9 Cost.* Jovene Editore. Napoli. 2008.

SCARANO USSANI, Vincenzo; *Le forme del privilegio. Beneficia e privilegia tra Cesare e gli Antonini*. Editore Loffredo. Napoli. 1992.

SCHULZ, Fritz; *Derecho Romano Clásico*. Traducción de SANTA CRUZ TEIGEIRO, José. BOSCH, Casa Editorial. Barcelona. 1960.

SCHULZ, Otto Theodor; *Quellenanalysen und geschichtliche Untersuchungen zu den Scriptorum historiae Augustae*. Scientia Verlag Aalen. Darmstadt. 1984.

SCIULLO, Girolamo (direttore); *Beni e attività culturali: federalismo e valorizzazione*. Angemi Editore. Roma. 2011.

SCOCA, Franco Gaetano (direttore); *Le linee evolutive della responsabilità amministrativa e del suo processo*. Editoriale scientifica. Napoli. 2014.

SCOVAZZI, Tullio; "La convenzione per la protezione del Patrimonio Culturale e Naturale Mondiale nella sua applicazione ai Beni Culturali." En el colectivo: Andrea CANNONE; *La Protezione internazionale ed europea dei beni culturali*. Cacucci Editore. 2014. Bari.

SERIO, Mario; *Istituzioni e politiche per i beni culturali*. MBoonia University Press. Bologna. 2005.

SOVERINI, Paolo; *Problemi di critica testuale nella Historia Augusta*. Pàtron Casa Editrice. Bologna. 1981.

STELLA, Eleonora Maria; *Corrado Ricci fra restauro e conservazione*. Consiglio Nazionale di Ricerca. Faenza. 1997.

SUETONIO TRANQUILLO, Cayo; *De vita caesaris*. Ediciones Orbis, S. A. Barcelona. 1985.

TAJADURA, Javier; *Los Principios Rectores de la Política Social y Económica*. Biblioteca Nueva. Madrid. 2004.

TAMIOZZO, Raffaele; *La Legislazione dei Beni Culturali e Paesaggistici. Guida Ragionata*. Giuffrè Editore. Milano. 2009.

TEODORO, Francesco Paolo di; *Raffaello, Castiglione e la Lettera a eone X*. Minerva Edizioni. Bologna. 2003.

TOMÁS MALLÉN, Beatriz; *El Derecho fundamental a una buena administración*. INAP. Madrid. 2004.

TOMÁS Y VALIENTE, Francisco; *Obras Completas*. 5. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid. 2009.

TORRES DEL MORAL, Antonio; *Principios de Derecho Constitucional Español*. 1 y 2. Universidad Complutense de Madrid. Madrid. 2004.

TROITIÑO VINUESA, Miguel Ángel; "El patrimonio arquitectónico y urbanístico como un recurso turístico. La función social del Patrimonio Histórico: el Turismo Cultural." En colectivo: *La función social del Patrimonio Histórico, el turismo cultural*. Editorial de la Universidad de Castilla-La Mancha. Toledo. 2002.

ULPIANO; *Reglas*. Ministerio de Justicia. Centro Superior de Investigaciones Científicas. Madrid. 1946.

VV.AA.: *Cien años de educación en España: en torno a la creación del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes*. Fundación BBVA y MECyD. Madrid. 2001.

VAIANO, Diego; *La valorizzazione dei beni culturali*. G. Giappichelli Editore. Torino. 2009.

VANDELLI, Luciano (COORD.); *Guida alla Ricerca dei Materiali. Diritto pubblico-Amministrazioni Pubbliche*. Maggioli Editore. Dogana. 1999.

VANDELLI, Luciano; *Psicopatologia delle riforme quotidiane*. Società Editrice Il Mulino. Bologna. 2006.

VANDELLI, Luciano, y BASSANINI, Franco; *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle regioni*. Società Editrice Il Mulino. Bologna. 2012.

VANDELLI, Luciano; GARDINI, Gianluca (COORD.); *Il diritto amministrativo nella Giurisprudenza*. Maggioli Editore. Santarcangelo di Romagna. 2013.

VANDELLI, Luciano; *Città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni. La legge Delrio, 7 aprile 2014, n 56 commentata comma per comma*. Maggioli Editore. Santarcangelo di Romagna. 2014.

VASARI, Giorgio; *Le vite dei più eccellenti pittori, scultori e architetti*. Newton Compton Editori. Roma. 2013.

VECCO, Marilena; *L'Evoluzione del concetto di Patrimonio Culturale*. International Center for Arts Economics -Università Ca' Foscari di Venezia. Milano. 2007.

VILLAR EZCURRA, José Luis; *Derecho Administrativo Especial. Administración Pública y Actividad de los particulares*. Civitas. Madrid. 1999.

VOLPE; Giulio; *Manuale di diritto dei beni culturali. terza edizione*. CEDAM. 2013.

ZANARDI, Bruno; "La Crisi del Patrimonio Artístico in Italia". En el colectivo: COVATTA, Luigi; *I beni culturali tra tuela, mercato e territorio*. Passigli Editori. Bagno a Ripoli. 2012.

ZANNINO, Lucia; "Un mondo a parte: Gli archivi e le Biblioteche". En el colectivo: COVATTA, Luigi; *I beni culturali tra tuela, mercato e territorio*. Passigli Editori. Bagno a Ripoli. 2012.

ZEUMER; Karl; *Historia de la Legislación Visigoda*. Universidad de Barcelona. Barcelona. 1944.

2. Artículos.

ALEGRE ÁVILA, Juan Manuel; "Los Bienes Históricos y el Tribunal Constitucional (STC de 31 de enero de 1991 sobre la Ley del patrimonio Histórico de 1985." En: *Revista Española de Derecho Constitucional*. 32. 1991. Pp. 187-224.

ALEGRE ÁVILA, José Manuel; *Archivos estatales: integración en sistemas archivísticos autonómicos y restitución de documentos*. En: *Revista Patrimonio Cultural y Derecho*. 17. Madrid. 2013.

BARBATI, Carla; "Le funzioni del ministero per i Beni e le Attività culturali nella più recente legislazione". En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 1. Società Editrice Il Mulino. Bologna. 1999. Disponibile en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/1999/1/barbati.htm#1>.

BARBATI, Carla; "Lo spettacolo: il difficile percorso delle riforme (dalla Costituzione del 1948 al "nuovo" Titolo V e "ritorno)". En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 1. Società Editrice Il Mulino. Bologna. 2003. Disponibile en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2003/1/barbati.htm>.

BARBATI, Carla; "La valorizzazione: gli artt. 101, 104, 107, 112, 115, 119". En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 3. Società Editrice Il Mulino. Bologna. 2008. Disponibile en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2008/3/barbati.htm>.

BARBATI, Carla; " Il rilancio dello spettacolo nelle scelte urgenti del decreto "Valore cultura". En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 3. Società Editrice Il Mulino. Bologna. 2013. Disponibile en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2013/3/barbati.htm>.

BARBATI, Carla; "Lo spettacolo nel decreto "Art Bonus". Conferme e silenzi". En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 3. Società Editrice Il Mulino. Bologna. 2014. Disponibile en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2014/3/barbati.htm>.

BOTTIGLIERI, Ana; "La tutela dei Beni Artistici e del Decoro Urbano". En: *Teoría e Storia del Diritto Privato*. III. 2010. P. 1 - 28. Sito web: <http://www.teoriaestoriadeldirittoprivato.com/index.php?com=statics&option=index&CID=149>. Última consulta: 07/03/2014.

BUONGIORNO, P.; "CIL X 1401 e il senatus consultum 'Osidiano' ". En: *Iura: Rivista Internazionale di Diritto Romano e Antico*. N. 58. 2010. P. 234-251.

CABELLO CARRO, Paz; "Inicio de las políticas de Conservación del Patrimonio Histórico en 1900 y creación de la Dirección General de Bellas Artes en 1915". En: *Revista Patrimonio Cultural y Derecho*. 17. Madrid. 2013.

CAMMELLI, Marco; "Il decentramento difficile". En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 1. Società Editrice Il Mulino. Bologna. 1998. Disponibile en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/1998/1/camme2.htm>.

CAMMELLI, Marco; "Un passaggio chiave del federalismo amministrativo: il riordino dell'amministrazione periferica dello Stato". En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 2. Società Editrice Il Mulino. Bologna. 1998. Disponibile en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/1998/2/camme.htm>.

CAMMELLI, Marco; "La riorganizzazione del ministero per i Beni e le Attività culturali (d.lg. 8 gennaio 2004, n. 3)". En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 3. Società Editrice Il Mulino. Bologna. 2003. Disponibile en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2003/3/cammelli.htm>.

CAMMELLI, Marco; "Ministero pesante e Codice debole". En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 1. Società Editrice Il Mulino. Bologna. 2005. Disponibile en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2005/1/cammelli.htm>.

CAPEI, Pietro; "Di due tavole in bronzo contenenti parte della leggi municipali data da Domiziano imperatore a Salpensa e Malaga, città latine della Spagna nella Betica". En: *Annuali della Università de Toscana*. N. 4 Università di Toscana. Pisa. 1855.

CASINI, Lorenzo; "Valorizzazione del patrimonio culturale pubblico: il prestito e l'esportazione di beni culturali". 1-2. Società Editrice Il Mulino. Bologna. 2012. Disponibile en: http://www.aedon.mulino.it/archivio/2012/1_2/casini2.htm.

CARBONELL I MANILS, José; "Fulvio Orsini i Antonio Agustín, precursors de la moderna Numismática". En: *Annals de l'Istitut d'estudis gironins*. V. XXXII. Girona. 1992.

CASATELLA, Antonio; "Tutela e conservazione dei beni culturali nei Piani di gestione Unesco: i casi di Vicenza e Verona". 1. Società Editrice Il Mulino. Bologna. 2011. Disponibile en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2011/1/cassatella.htm>.

CHITI, Mario Pilade; "La nuova nozione di "beni culturali" nel d.lg. 112/1998: prime note esegetiche." En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 1. Società Editrice Il Mulino. Bologna. 1998. Disponibile en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/1998/1/chiti.htm>.

CHITI, Mario Pilade; "La tutela e la valorizzazione dei beni culturali in ambito internazionale ". En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 1. Società Editrice Il Mulino. Bologna. 2000. Disponibile en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2000/1/ch.htm>.

D'ORS, Álvaro; "Ley Flavia Municipal. Texto y comentario". En: *Studia et Documenta*. Roma. 1986. Pp. 57-186.

D'ORS, Álvaro; "Un aviso sobre la "Ley Muncipal", Lex Rescripta". En: *Mainake*. 23. Málaga. 2001. P. 97-100.

DUGATO, Marco; "Fruizione e valorizzazione dei beni culturali come servizio pubblico e servizio privato di utilità pubblica". En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 1. Società Editrice Il Mulino. Bologna. 2004. Disponibile en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2007/2/dugato.htm#notaast>.

DUGATO, Marco; "Strumenti giuridici per la valorizzazione dei beni culturali immateriali". En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 1. Società Editrice Il Mulino. Bologna. 2014. Disponibile en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2014/1/dugato.htm>.

EDRICI, Giovanna; "Le figure di coordinamento nell'organizzazione del Mbac". En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 3. Società Editrice Il Mulino. Bologna. 2000. Disponibile en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2000/3/endrici.htm>.

FAIELLO, Maria Rosaria; "Le politiche pubbliche regionali nella XIV e XV Legislatura: La Valorizzazione dei beni Culturali". En: *Quaderni regionali*. 3. 2012.

FERRI, Paolo, et ZAN, Luca; "Pompei dieci anni dopo. Ascesa e declino dell'autonomia gestionale." En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 1-2. Società Editrice Il Mulino. Bologna. 2012. Disponibile en: http://www.aedon.mulino.it/archivio/2012/1_2/zan.htm.

GALLUCCI, Luigi; "Restauro e partecipazione finanziaria dello Stato". En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 2. Società Editrice Il Mulino. Bologna. 2000. Disponibile en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2000/2/gallucci.htm>.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; "Consideraciones sobre una nueva legislación del patrimonio artístico, histórico y cultural." En: *Revista Española de Derecho Administrativo*. 39. 1983. Madrid. Pp. 575 y ss.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; "La protección jurídica del Patrimonio Cultural, Nuevas Cuestiones y nuevos sujetos a los diez años de la Ley del patrimonio Histórico Español." En: *Revista Patrimonio Cultural y Derecho*. 1. 1997. Madrid. Pp. 53-74.

GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier; "El Museo Arqueológico Nacional: Historia administrativa y régimen jurídico". En: *Patrimonio Cultural y Derecho*. 17. 2013. Madrid. Pp. 279-300.

GARCÍA LOZANO, Luis Miguel; "América y su articulación jurídica en las Cortes Extraordinarias de Cádiz". En: *Revista de Ciencias Sociales*. 63. Universidad de Valparaíso. Valparaíso. 2013. Pp. 87-112.

GHERPELLI, Giuseppe; "L'autonomia pilota: l'esperienza di Pompei". En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 1. Società Editrice Il Mulino. Bologna. 1999. Disponible en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/1999/1/gherp.htm>.

GIL, Enrique Melchor; "Sistemas de financiación y medios de construcción de la Red Viaria Hispana". En: *HABIS*. Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla. Sevilla. 1992. P. 121-137.

GONZÁLEZ, Julián; "Ius Latii y Lex Flavia Municipalis". En: *Mainake*. 23. Málaga. 2001. P. 121-135.

GONZÁLEZ BUSTOS, María de los Ángeles; "El Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía como medio de difusión de su patrimonio. La aplicación de las nuevas tecnologías". En: *Patrimonio Cultural y Derecho*. 16. Madrid. 2012.

GONZÁLEZ BUSTOS, María de los Ángeles; "A propósito del Estatuto del Museo Nacional Centro de Arte Reina Sofía". En: *Patrimonio Cultural y Derecho*. 17. Madrid. 2013. Pp. 301-310.

GUCCIONE, Margherita; "La conservazione (art. 29)". En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 1. Società Editrice Il Mulino. Bologna. 2004. Disponible: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2004/1/art29.htm>.

JALLA, Daniele; "Le istituzioni museali torinesi". En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 2. Società Editrice Il Mulino. Bologna. 1998. Disponible en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/1998/2/jalla.htm>.

LAFUENTE BATANERO, Luis; "El Consejo de Patrimonio Histórico". En: *Revista Patrimonio Cultural y Derecho*. 2. Madrid. 1998.

MALAVÉ OSUNA, Belén; "El esplendor de las ciudades: Decus Publicum y Estética Urbana". En: *Fundamenta Iuris: Terminología, principios e interpretatio*. Editorial Universidad de Almería. Almería. 2012. P. 139-148.

MARZUOLI, Carlo; "Ritrovamenti e scoperte: la ricerca di beni culturali (art. 85 d.lg. 490/1999)". En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 1. Società Editrice Il Mulino. Bologna. 2000. Disponibile en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2000/1/marzuoli.htm>.

MENTXAKA, Rosa; "Algunas consideraciones en torno a las concesiones administrativas y sus garantías: Capítulos 63-65 de la Lex Malacitana". En: *Mainake*. 23. Málaga. 2001. P. 71-96.

MESCHINO, Maurizio; "Beni e attività culturali nel d.lg. 112/1998: una proposta di lettura." En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 1. Società Editrice Il Mulino. Bologna. 1998. Disponibile en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/1998/1/mesch.htm>.

MESSINEO, Donato, OCCHILUPO, Roberta; "La gestione di musei e parchi archeologici e il coinvolgimento dei privati nel settore culturale: l'Italia nel confronto con la Francia, la Germania e la Spagna " En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 3. Società Editrice Il Mulino. Bologna. 2014. Disponibile en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2014/3/messineo.htm#testoast>.

MOREU BALLONGA, José Luis; *Una síntesis histórica y dogmática sobre leyes españolas de hallazgo histórico artístico. Revista Patrimonio Cultural y Derecho*. Madrid. 2013. Pp. 111- 168.

MURGA GENER, José Luis; "Un enigmático edicto del Emperador Vespasiano sobre materia urbanística". En: *Anuario de Historia del Derecho*. 47. Madrid. 1977.Pp. 43-68.

ORTEGA, Luis; "El Gabinete del Presidente del Gobierno". En: *Documentación Administrativa*. Nº 226, Abril-Junio. Madrid. 1999.

PASTORI, Giorgio; "La cooperazione delle regioni e degli altri enti pubblici territoriali in materia di tutela del patrimonio culturale (art. 5)". En: *AEDON. Rivista di arti e diritto*

on line. 1. Società Editrice Il Mulino. Bologna. 2004. Disponible en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2004/1/art5.htm>.

PASTORI, Giorgio; "Le funzioni". En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 1. Società Editrice Il Mulino. Bologna. 2005. Disponible en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2005/1/pastori.htm>.

PEÓN PÉREZ, Jaime Luis; "El Estatuto de la Biblioteca Nacional como organismo autónomo". En: *Revista General de Información y Documentación*. 2. Universidad Complutense. Madrid. 1992. Pp. 161-171.

PINO ROLDÁN, Miguel (del); "Nueva traducción de la Lex Flavia Malacitana". En: *Mainake*. 23. Málaga. 2001. Pp. 51-69.

POLICE, Aristide; "Fondazioni bancarie, imprese strumentali e diritto amministrativo". En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 1. Società Editrice Il Mulino. Bologna. 2009. Disponible en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2009/1/police.htm>.

PROCCHI, Federico; "Si quis negotiandi causa emisset quod aedificium..." Prime considerazioni su intenti negoziali e "speculazione edilizia" nel Principato." En: *Labeo*. N. 47. 2002. Pp. 411-438.

QUIROSA GARCÍA, M. Victoria; "El nacimiento de la conciencia tutelar. Origen y desarrollo durante el siglo XVIII". En: *Revista Electrónica de Patrimonio Cultural*. Universidad de Granada. Junio. 2008. Granada. Consultable en: <http://www.revistadepatrimonio.es/revistas/numero2/legislacion/estudios/articulo6.php>. Última Consulta: 7/12/2014 .

ROBLES REYES, Juan Ramón; "De la protección de los edificios privados: estudio comparado de los textos municipales hispanos del siglo I, el Código de Justiniano y Las Siete Partidas". En: *Anales de Derecho*. 19. Universidad de Murcia. Murcia. 2001. Pp. 181-196.

RODRÍGUEZ OLIVA, Pedro; "Noticias historiográficas sobre el descubrimiento y los Primeros Estudios en torno a las tablas de bronce con las Leyes municipales de Malaca y Salpensa (1851-1864)". En: *Mainake*. 23. Málaga. 2001. Pp. 9-38.

SÁNCHEZ MESA, Leonardo; "L'assetto delle competenze in materia di beni culturali nell'ordinamento spagnolo: la centralità della regione". En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 3. Società Editrice Il Mulino. Bologna. 2003. Disponibile en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2003/3/sanchez.htm>.

SCIULLO, Girolamo; "La tutela del patrimonio culturale (art. 3)". En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 1. Società Editrice Il Mulino. Bologna. 2004. Disponibile en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2004/1/art3.htm>.

SCIULLO, Girolamo; "La verifica dell'interesse culturale (art. 12)". En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 1. Società Editrice Il Mulino. Bologna. 1999. Disponibile en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2004/1/art12.htm>.

SCIULLO, Girolamo; "La tutela dei beni librari". En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 2. Società Editrice Il Mulino. Bologna. 2006. Disponibile en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2006/2/sciullo.htm>.

SCIULLO, Girolamo; "Valorizzazione, gestione e fondazioni nel settore dei beni culturali: una svolta dopo il d.lg. 156/2006?". En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 2. Società Editrice Il Mulino. Bologna. 2006. Disponibile en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2006/2/sciullo2.htm>.

SCIULLO, Girolamo; "Consiglio superiore e Comitati tecnico-scientifici: un riordino politically incorrect?". En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 1. Società Editrice Il Mulino. Bologna. 2007. Disponibile en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2007/1/sciullo.htm>.

SCIULLO, Girolamo; "La tutela: gli artt. 1-15". En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 3. Società Editrice Il Mulino. Bologna. 2008. Disponibile en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2008/3/sciullo.htm>.

SCIULLO, Girolamo; "Il Mibac dopo il d.p.r. 91/2009: il "centro" rivisitato ". En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 3. Società Editrice Il Mulino. Bologna. 2009. Disponibile en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2009/3/sciullo.htm>.

SERRA, Angela; Il regime dei beni culturali di proprietà pubblica. En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 2. Società Editrice Il Mulino. Bologna. 1999. Disponibile en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/1999/2/serra.htm>.

SERRA, Angela; "Alienabilità di immobili appartenenti al demanio culturale (art. 55)". En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 1. Società Editrice Il Mulino. Bologna. 2004. Disponibile en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2004/1/art55.htm>.

SERRA, Angela; "L'alienazione e utilizzazione dei beni culturali pubblici gli artt. 53-64". En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 3. Società Editrice Il Mulino. Bologna. 2008. Disponibile en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2008/3/serra.htm>.

SPITZL, Thomas; "Lex Municipii Malacitani". En: *Vestigia Beiträge zur alten Geschichte*. Band 36. München. 1984.

STYLOW, Armin U.; "La Lex Malacitana, descripción y texto". En: *Mainake*. 23. Málaga. 2001. Pp. 39-50.

TORCCHIA, Luisa; "Gli uffici di diretta collaborazione nel nuovo ministero per i Beni e le Attività culturali". En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 2. Società Editrice Il Mulino. Bologna. 2001. Disponibile en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2001/2/torchia.htm>.

TUBERTINI, Claudia; "I limiti della potestà legislativa regionale in materia di formazione professionale nella tutela dei beni culturali." En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 1. Società Editrice Il Mulino. Bologna. 2004. Disponibile en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2004/2/tubertini.htm>.

TUBERTINI, Claudia; "La disciplina dello spettacolo dal vivo tra continuità e nuovo statuto delle autonomie". En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 3. Società Editrice Il Mulino. Bologna. 2004. Disponibile en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2004/3/tubertini.htm>.

TUBERTINI, Claudia; "I beni e le attività culturali nei nuovi statuti regionali." En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 2. Società Editrice Il Mulino. Bologna. 2005. Disponibile en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2005/2/tubertini.htm>.

VENTURA, Federico; "Le sponsorizzazioni "atipiche" tra Fondazioni bancarie e pubbliche amministrazioni". En: *AEDON. Rivista di arti e diritto on line*. 1. Società Editrice Il Mulino. Bologna. 2010. Disponibile en: <http://www.aedon.mulino.it/archivio/2010/1/ventura.htm#notaast>.

ZARAGOZA GARCÍA, Inmaculada; NOVOA PORTAL, Feliciano; PÉREZ CAÑAMARES, Enrique; "El M.A.N. durante el Sexenio revolucionario (1868-

