

Sentencia

Pleno. Sentencia 38/2013, de 14 de febrero de 2013 (BOE núm. 61, de 12 de marzo de 2013).

[Volver al listado](#)

STC 038/2013

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, don Francisco José Hernando Santiago, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré y don Juan José González Rivas, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 2081-2005, interpuesto por el Presidente del Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, contra el artículo único de la Ley de la Comunidad Autónoma de Castilla y León 7/2004, de 22 de diciembre, que da nueva redacción al art. 47 de la Ley 6/1991, de 19 de abril, de archivos y patrimonio documental de Castilla y León. Han comparecido y formulado alegaciones la Junta y las Cortes de Castilla y León. Ha sido Ponente el Magistrado don Francisco José Hernando Santiago, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 23 de marzo de 2005, el Abogado del Estado, actuando en representación del Presidente del Gobierno de la Nación, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el artículo único de la Ley de la Comunidad Autónoma de Castilla y León 7/2004, de 22 de diciembre, que da nueva redacción al art. 47 de la Ley 6/1991, de 19 de abril, de archivos y patrimonio documental de Castilla y León.

El precepto impugnado incorpora al sistema de archivos de Castilla y León “el Archivo General de Simancas, el Archivo de la Real Cancillería de Valladolid, el Archivo General de la Guerra Civil Española con sede en Salamanca y, en general, todos los archivos históricos de titularidad estatal y de interés para la Comunidad de Castilla y León existentes en el territorio de ésta.”

Tras la reforma, el art. 47 de la Ley 6/1991, de 19 de abril, de archivos y patrimonio documental de Castilla y León ha quedado redactado en los siguientes términos:

“El Sistema de Archivos de Castilla y León está constituido por los siguientes centros:

1. El Archivo General de Simancas, el Archivo de la Real Cancillería de Valladolid, el Archivo General de la Guerra Civil Española con sede en Salamanca y, en general, de todos los archivos históricos de titularidad estatal y de interés para la Comunidad de Castilla y León existentes en el territorio de ésta.

2. El Archivo General de Castilla y León.

3. El Archivo de las Cortes de Castilla y León.

4. Los Archivos Centrales de la Presidencia y de las Consejerías de la Administración Autonómica.

5. Los Archivos Territoriales.

6. Los Archivos Históricos Provinciales, sin perjuicio de la normativa del Estado que les sea de aplicación.

7. Los Archivos de las Diputaciones Provinciales.

8. Los Archivos Municipales y de las restantes entidades locales de ámbito inferior al provincial.

9. Los Archivos privados de uso público a los que se refiere el artículo 39.2.

10. Los archivos de titularidad autonómica o local que se puedan crear en el futuro.

11. Aquellos otros archivos de cualquier titularidad, pública o privada, que se integren en el Sistema mediante convenio o concierto suscrito con la Consejería de Cultura y Turismo.”

El Abogado del Estado expone que el art. 149.1.28 CE atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre “los museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas”, al tiempo que el art. 149.2 CE le atribuye competencias en materia de cultura. En base a estos dos preceptos, el Estado tiene competencia exclusiva sobre los archivos que sean de su titularidad, ostentando tanto la facultad legislativa, como la de desarrollo y ejecución; sin perjuicio de que pueda conferir, en los términos que considere oportunos, la competencia de gestión a las Comunidades Autónomas.

Por lo que se refiere a las competencias de la Comunidad Autónoma de Castilla y León en materia de archivos, su Estatuto de Autonomía estableció en el art. 32.1.13 que tiene competencia exclusiva en materia de “museos, bibliotecas, hemerotecas, archivos y otros centros culturales y de depósito de interés para la Comunidad y que no sean de titularidad estatal”. Al tiempo, entre las competencias de ejecución, el art. 36.4 del Estatuto de Autonomía atribuyó a la Comunidad Autónoma la “gestión de museos, archivos, bibliotecas y colecciones de naturaleza análoga de titularidad estatal que no se reserve el Estado”, añadiendo que “los términos de la gestión serán fijados mediante convenio”.

De acuerdo con el régimen de distribución de competencias descrito, el Estado puede determinar qué archivos son de titularidad estatal, y, por tanto, quedan sometidos, con base en el título del art. 149.1.28 CE, a su competencia exclusiva. Esta competencia no se ve alterada por la referencia que se hace en el precepto

constitucional a “sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas”, pues con ella lo que se pretende es reconocer al Estado, al ejercer su competencia normativa sobre esos archivos, la facultad de atribuir a las Comunidades Autónomas su gestión, sin necesidad de utilizar la previsión del art. 150 CE.

De lo anterior resulta que la determinación del régimen jurídico aplicable a los archivos de titularidad estatal corresponde al Estado y que cualquier regulación autonómica sobre esa materia supone una invasión competencial inconstitucional, como fijó la STC 103/1988, de 8 de junio.

Continúa el Abogado del Estado señalando que los fondos documentales tanto del Archivo de Simancas, como del Archivo de la Real Chancillería de Valladolid y del Archivo de la Guerra Civil Española, tienen una excepcional trascendencia histórica en el proceso de formación de España, constituyendo un patrimonio documental comunitario que requiere del tratamiento único y general que le confiere la titularidad y la gestión estatal. Puesto que tales archivos son de titularidad estatal y no ha sido transferida su gestión, resulta inconstitucional su inclusión en el sistema de archivos de Castilla y León, tal y como hace el artículo único de la Ley 7/2004, al dar nueva redacción al art. 47 de la Ley 6/1991, de 19 de abril; del mismo modo que también resulta inconstitucional la inclusión en dicho sistema archivístico de “todos los archivos históricos de titularidad estatal y de interés para la Comunidad de Castilla y León existentes en el territorio de ésta”. Por el contrario, la gestión de los archivos históricos provinciales de titularidad estatal ha sido cedida a la Comunidad Autónoma mediante resolución de 9 de junio de 1986 por la que se da publicidad al convenio de 5 de junio del mismo año entre el Ministerio de Cultura y la Comunidad Autónoma de Castilla y León.

Añade que aunque la inclusión de los archivos discutidos en el sistema de archivos de la Comunidad Autónoma no tuviera consecuencia práctica alguna, la norma impugnada seguiría siendo inconstitucional porque la misma no tiene competencia normativa en la materia. La doctrina sobre la interpretación conforme podrá invocarse ante la duda de si una norma autonómica de desarrollo vulnera la legislación estatal que desarrolla, pero en el presente caso el legislador autonómico no tiene competencia para legislar sobre el régimen aplicable a los archivos de titularidad estatal, de modo que cualquier intromisión en ese ámbito debe reputarse inconstitucional. En todo caso, añade el Abogado del Estado, la inclusión de archivos de titularidad estatal en el sistema de archivos de Castilla y León no es inocua, pues supone la atribución a su Consejería de Cultura de las competencias previstas, entre otros, en el art. 43 de la Ley, es decir, la de coordinación e inspección de los archivos y servicios del sistema, o la aprobación de las normas técnicas de aplicación para los centros y servicios integrados en el sistema archivístico.

Señala también el Abogado del Estado que en la exposición de motivos de la ley recurrida se invoca el título competencial previsto en el art. 32.1.12 del Estatuto de Autonomía, que atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de “patrimonio histórico, artístico, monumental, arqueológico, arquitectónico y científico de interés para la Comunidad, sin perjuicio de la competencia del Estado para su defensa contra la exportación y la expoliación”; siendo conocida la doctrina de este Tribunal según la cual en la competencia autonómica sobre el patrimonio histórico “ha de entenderse comprendida la competencia autonómica para definir el patrimonio documental en cuanto parte integrante de su patrimonio histórico, así como los documentos radicados en su territorio que constituyen ese patrimonio”. En la distinción entre archivo y documentos, la jurisprudencia constitucional concluye que si bien la calificación del documento puede corresponder a la Comunidad Autónoma, las consecuencias de dicha calificación vulnerarían el reparto competencial cuando afecte a

los archivos de titularidad estatal y, por tanto, a la competencia exclusiva del Estado conferida por el art. 149.1.28 CE (STC 103/1988, de 8 de junio, FFJJ 3 y 4).

Añade que un archivo no es sino un conjunto orgánico de documentos (art. 59.1 de la Ley del Patrimonio Histórico Español) y, por tanto, la competencia sobre el archivo debe extenderse a los documentos en él incluidos, sin los cuales aquél no es nada. Pero es que, en cualquier caso, la ley impugnada, a diferencia de la andaluza objeto de la STC 103/1988, regula directamente archivos de titularidad estatal sin maquillarlo refiriéndose al patrimonio documental que pudiera integrar tales archivos. En este sentido, el art. 47 de la Ley 6/1991, modificado por la ley recurrida, se integra en el título III “Del sistema de archivos de Castilla y León”, capítulo II “De los centros y servicios del Sistema de Archivos”. Por tanto, la Comunidad Autónoma no ejerce la competencia de calificación de los documentos que deben entenderse integrados en el patrimonio histórico castellano-leonés, sino que directamente regula archivos de titularidad estatal, en clara invasión de la competencia exclusiva del art. 149.1.18 CE. Concluye que no parece de recibo que la Comunidad Autónoma pretenda amparar la ley recurrida en la competencia prevista en el art. 32.1.12 de su Estatuto, sin referencia alguna a la previsión del propio art. 32.1.13, relativo a archivos.

2. La Sección Cuarta del Tribunal, por providencia de 19 de abril de 2005, acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad; dar traslado de la demanda y de los documentos presentados, de conformidad con lo establecido en el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, así como a la Junta y a las Cortes de Castilla y León, por conducto de sus respectivos Presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular alegaciones; se tuvo por invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 CE, lo que, a su tenor, produjo la suspensión de la vigencia y aplicación del precepto impugnado; así como, finalmente, publicar la incoación del recurso de inconstitucionalidad y la suspensión acordada en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Boletín Oficial de Castilla y León”.

3. La Presidenta en funciones del Congreso de los Diputados, por escrito registrado el 9 de mayo de 2005, comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de no personarse en el procedimiento ni formular alegaciones. Mediante escrito registrado el 13 de mayo de 2005, el Presidente del Senado solicitó que se tuviera por personada a la Cámara y ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

4. La Junta de Castilla y León, representada por el Procurador de los Tribunales don Federico Olivares de Santiago y asistida por el Letrado don Tomás R. Fernández, mediante escrito registrado el 11 de mayo de 2005, compareció en el proceso y solicitó la desestimación del recurso.

A tal fin argumenta que el nuevo art. 47.1 de la Ley 6/1991, de 19 de abril, de archivos y del patrimonio documental de Castilla y León, no supone en absoluto la asunción por la Comunidad Autónoma de la titularidad de los archivos estatales que dicho precepto cita, ni tampoco de la gestión de los mismos, por lo que no implica la más mínima merma de las competencias que sobre ellos ostenta el Estado, ya que éstas están expresamente salvadas, de forma reiterada a lo largo del articulado de la ley, a cuya luz hay que leer el nuevo art. 47.1.

Así resulta, por lo pronto, del art. 4.2 de la Ley, que al referirse a los documentos producidos o reunidos por órganos o entidades integrantes de la Administración del Estado que forman parte del patrimonio documental de Castilla y León, precisa a continuación que ello es “sin perjuicio de la legislación estatal que les afecte”. Más específicamente, el art. 10.3 precisa que “en lo que respecta a los bienes integrantes del Patrimonio Documental de Castilla y León conservados en archivos de titularidad

estatal, se estará a lo dispuesto en los convenios de gestión celebrados con el Estado y en las leyes y normas reglamentarias de desarrollo que se dicten sobre la materia”, precisión ésta que se reitera en la letra c) del art. 43 (“La gestión de los archivos de titularidad estatal en el marco de los convenios firmados o por firmar con la Administración del Estado”) y nuevamente en la disposición adicional cuarta (“La consulta de los documentos propiedad del Estado conservados en los archivos de titularidad estatal, así como en general la gestión de los archivos de titularidad estatal por la Comunidad Autónoma, se regirá por los convenios establecidos o que se puedan establecer con el Estado y de acuerdo con las normas estatales que les sean de aplicación, sin perjuicio de las competencias que pueda asumir la Comunidad Autónoma en virtud de lo dispuesto en el art. 29 de su Estatuto de Autonomía”).

Añade que la inclusión en el sistema de archivos de Castilla y León tiene que entenderse necesariamente “sin perjuicio de la legislación del Estado que les afecte”, en virtud de lo dispuesto con carácter general por el art. 4.2 de la Ley, a cuya luz es obligado interpretar todos sus preceptos y, por lo tanto, también el nuevo art. 47.1. Entiende que difícilmente puede considerarse inconstitucional que el legislador de una Comunidad Autónoma contemple en su conjunto todos los archivos existentes en su territorio, habida cuenta de que ese conjunto reúne sistemáticamente toda la memoria de su trayectoria histórica y está preparado para conservar la que debe guardarse de su presente y de su futuro; menos aún, que exprese su deseo de contribuir a “la conservación, enriquecimiento y difusión” de ese conjunto, que es la misión que el art. 41 de la Ley asigna al sistema de archivos de Castilla y León.

Continúa expresando que la Ley 6/1991, de 19 de abril, no precisa las condiciones de integración en el sistema de todos esos archivos, cuya determinación remite a una futura norma reglamentaria (art. 50.1) y a los conciertos o convenios que la Administración autonómica pueda concluir con sus titulares, instrumentos que habrán de hacer “mención expresa de los derechos y obligaciones de las partes firmantes, así como de las singularidades que en cada caso procedan” (art. 50.2). No hay, pues, un único régimen jurídico para todos los archivos que constituyen el sistema de archivos de Castilla y León, sino una pluralidad de regímenes jurídicos, cuya definición en último término habrá de hacerse en cada caso mediante el concreto acuerdo que la Administración autonómica suscriba con las entidades, públicas o privadas, a las que corresponda la titularidad de los archivos de que se trate. Considera que si esto está claro con carácter general, lo es todavía más en lo que respecta a los archivos de titularidad estatal, ya que el art. 43 c) de la Ley establece, al referirse a las competencias de la Consejería de Cultura y Bienestar, que ésta ejercerá “las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma en materia de archivos y patrimonio documental en general” y que en lo que respecta a la gestión de los archivos de titularidad estatal estará a lo que dispongan “los convenios firmados o por firmar con la Administración del Estado”, precisión que reiteran las disposiciones adicionales cuarta y sexta de la ley.

Por su parte, el art. 43 a) de la Ley refiere expresamente las competencias de la Consejería de Cultura y Bienestar Social en materia de planificación, creación y control de los centros y servicios archivísticos a los de “titularidad autonómica”, exclusivamente. Las competencias de coordinación e inspección de los archivos y servicios archivísticos del sistema se limitan a los archivos “que no sean de titularidad estatal” por el art. 43 b). Las concernientes a la gestión de los archivos de titularidad estatal se reconducen por el art. 43 c) a “los convenios firmados o por firmar con la Administración del Estado”, remisión que se reitera por el art. 43 e). La aprobación por la citada Consejería de normas técnicas ex art. 43 d): “La Consejería de Cultura y Bienestar Social ejercerá las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma”, hay que entenderla forzosamente referida a los archivos propios de la Comunidad

Autónoma. Conforme al art. 43 “la prestación de servicios de conservación y restauración de los bienes integrantes del Patrimonio Documental de Castilla y León” (apartado f) presupone la demanda de esos servicios por los dueños de los bienes en cuestión. “La cooperación e intercambio con otros sistemas de Archivos, la integración en el Sistema Español de Archivos y la incorporación a organizaciones internacionales” (apartado g) es una mera declaración de disponibilidad y de voluntad de colaboración.

Explica que el art. 49.2, al referirse a los centros integrantes de las redes provinciales, no incluye a los archivos estatales aludidos por el nuevo art. 47.1 de la Ley, como se desprende con claridad del precepto en el que se establece una correlación entre “los centros que no tengan carácter regional” (subregionales) y las referidas “redes provinciales”; los centros “más que regionales” quedan por hipótesis fuera de esas “redes provinciales”.

Sostiene que tampoco puede verse agresión competencial alguna en el art. 51, según el cual el acceso a los archivos integrados en el sistema castellano-leonés y la consulta de sus fondos documentales serán gratuitos, porque tal precepto no puede alcanzar a aquellos archivos cuya gestión no está en manos de la Comunidad Autónoma. Tampoco hay invasión competencial alguna en el art. 52, puesto que se refiere exclusivamente a la selección del personal de “los archivos públicos no estatales”.

En relación con los arts. 44 a 46, relativos al Consejo de Archivos de Castilla y León, afirma que éste es un mero “órgano consultivo y asesor de la Administración de la Comunidad Autónoma en materia de archivos y patrimonio documental” (art. 44) que “será oído respecto de las cuestiones técnicas de interés general que plantee la actividad del Sistema” (art. 46). Entiende que no puede considerarse inconstitucional un precepto legal autonómico que contemple la mera audiencia de un órgano consultivo de la Comunidad Autónoma en cuestiones técnicas de interés general sobre la actividad de unos archivos de titularidad estatal que contienen la historia de las gentes de Castilla y León y que se encuentran físicamente radicados en el territorio de dicha Comunidad, máxime porque si el Estado no acepta la necesidad de dar audiencia, la previsión de la ley autonómica carecerá de efectividad.

Por consiguiente, la nueva redacción dada al art. 47.1 de la Ley 6/1991, de 19 de abril, interpretada en el contexto sistemático del texto legal no daña las competencias que el Estado ostenta sobre los archivos de Simancas, de la Real Chancillería de Valladolid y de la Guerra Civil. La inclusión no tiene otro significado que el de contribuir a “la conservación, enriquecimiento y difusión del Patrimonio Documental de Castilla y León”, que es la misión que el art. 41 asigna al sistema, contribución que, según resulta del título III de la Ley, se concreta en el ofrecimiento a todos los elementos constitutivos del sistema de los servicios que la ley en cuestión crea.

En definitiva, el precepto legal impugnado, interpretado sistemáticamente en el contexto de la Ley 6/1991 de la que forma parte, no altera las competencias que el Estado ostenta sobre los archivos de los que es titular, ni modifica el régimen jurídico al que dichos archivos están hoy sujetos.

5. El Letrado de las Cortes de Castilla y León, mediante escrito presentado el 17 de mayo de 2005, solicita la desestimación del recurso de inconstitucional. Comienza señalando que la competencia del Estado sobre los archivos de titularidad estatal, tal y como se indica expresamente en la ley impugnada, en modo alguno es discutida ni cuestionada. Con todo, no puede ignorarse la existencia de otros títulos competenciales que inciden en la materia; entre ellos, y sin aludir al más general

relativo a la cultura (arts. 44, 46 y 149.2 CE), está la competencia en materia de patrimonio histórico, asumida con carácter exclusivo por la Comunidad Autónoma en el art. 32.1.12 de su Estatuto de Autonomía. Que los archivos enumerados en la ley impugnada sean de titularidad y gestión estatal, no impide su consideración como bienes del patrimonio histórico de la Comunidad. El problema ha de centrarse en las consecuencias jurídicas de la modificación introducida por la ley objeto del recurso, antes que en un examen de la carencia de título competencial concreto.

Expone también que la STC 103/1988, de 8 de junio, señaló que la mención en una ley autonómica de los archivos estatales no es, por sí sola, acreedora a la tacha de inconstitucionalidad, si el régimen jurídico de tales archivos no se ve alterado por la Ley. Sólo en el supuesto de que existiera una intrusión de la Ley autonómica en el régimen jurídico aplicable a los archivos de titularidad y gestión estatal sería cuando podría darse el caso de una extralimitación competencial, con las consecuencias que de ello pudieran derivarse, especialmente en orden a su eventual inconstitucionalidad.

Sin embargo, continúa, la inclusión de los archivos estatales en el sistema de archivos de Castilla y León no supone ni la asunción de la titularidad ni de la gestión de los archivos. Ambos aspectos —titularidad y gestión— resultan salvados de manera explícita y reiterada en la Ley 6/1991; así, en los arts. 4.2, 10.3, 43 c) y disposición adicional cuarta.

Expresa que la razón por la que se crea el sistema de archivos de Castilla y León tiene su respuesta en la propia Ley 6/1991, cuyo art. 41 dice: “El Sistema de Archivos de Castilla y León es el conjunto de órganos, centros y servicios cuya misión es la conservación, enriquecimiento y difusión del Patrimonio Documental de Castilla y León”. Tales fines, añade, no sólo se prestan a la aplicación del principio de cooperación entre Administraciones sino que su eficaz consecución lo exige.

Por su parte, el art. 43 de la Ley especifica las competencias que la Comunidad ejerce. Así, en su letra a) se refiere a la planificación, creación y organización, limitada a los archivos de titularidad autonómica y a los que se establezcan en colaboración con otras Administraciones. La letra b), referida a la coordinación e inspección, excluye expresamente a los archivos de titularidad estatal. La letra c), al referirse a la gestión de los archivos de titularidad estatal, la supedita a los convenios previos necesarios para asumir tal gestión. La letra d), referida a la aprobación de normas técnicas, la supedita a que la Comunidad Autónoma tenga la gestión, en el caso de los de titularidad estatal. El resto de atribuciones no hacen sino establecer obligaciones para la propia Comunidad Autónoma.

Por tanto, dentro de los fines establecidos en el art. 41, una interpretación sistemática de la Ley, ha de llevar a la conclusión de que la inclusión en el sistema, además de limitarse a ser una mera mención de formar parte del patrimonio de la Comunidad Autónoma, sirve para posibilitar el ejercicio de otras competencias de la Comunidad, una de carácter exclusivo, relativa al patrimonio, y otra de carácter concurrente, relativa a la cultura. Esta inclusión permitirá colaborar en el acrecentamiento, conservación y difusión de los archivos, como bienes integrantes del patrimonio de la Comunidad; es más, no sólo permitirá el ejercicio de estos auténticos deberes, sino que la propia Comunidad Autónoma, de alguna manera, refuerza su obligación, todo ello sin interferencia ni menoscabo de la actuación estatal que queda a salvo, no sólo en la titularidad sino también en la gestión.

6. Mediante otrosí, en su escrito de 17 de mayo de 2005 el Letrado de las Cortes de Castilla y León solicitó el levantamiento anticipado de la suspensión del precepto

legal recurrido. Tras oír a las partes, el Tribunal acordó (ATC 300/2005, de 5 de julio) levantar la suspensión de la vigencia del precepto objeto de impugnación.

7. Mediante providencia de 12 de febrero de 2013 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 14 del mismo mes y año, trámite que ha finalizado en el día de hoy.

II. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. El presente recurso de inconstitucionalidad ha sido interpuesto por el Abogado del Estado, en nombre del Presidente del Gobierno de la Nación, contra el artículo único de la Ley de la Comunidad Autónoma de Castilla y León 7/2004, de 22 de diciembre, que da nueva redacción al art. 47 de la Ley 6/1991, de 19 de abril, de archivos y patrimonio documental de Castilla y León. El precepto impugnado incorpora al sistema de archivos de Castilla y León “el Archivo General de Simancas, el Archivo de la Real Chancillería de Valladolid, el Archivo General de la Guerra Civil Española con sede en Salamanca y, en general, todos los archivos históricos de titularidad estatal y de interés para la Comunidad de Castilla y León existentes en el territorio de ésta”.

De acuerdo con su art. 1.1, la mencionada Ley 6/1991, de 19 de abril, tiene por objeto “la protección, acrecentamiento y difusión del Patrimonio Documental de Castilla y León y la articulación de un sistema castellano-leonés de archivos que garantice la conservación y posibilite el conocimiento de este importante legado histórico cultural”.

El sistema castellano-leonés de archivos al que alude el anterior precepto se define como “el conjunto de órganos, centros y servicios cuya misión es la conservación, enriquecimiento y difusión del Patrimonio Documental de Castilla y León” (art. 41).

Conviene advertir que el art. 47 de la Ley, ya desde su redacción originaria, incluía en el sistema archivístico de Castilla y León a los archivos históricos provinciales, los cuales son archivos de titularidad estatal cuya gestión ha sido traspasada a la Comunidad Autónoma. Lo que la reforma operada por la ley impugnada ha llevado a cabo es incorporar al sistema archivístico autonómico el Archivo General de Simancas, el Archivo de la Real Chancillería de Valladolid, el Archivo General de la Guerra Civil Española (actual Centro Documental de la Memoria Histórica) y, en general, todos los archivos históricos de titularidad estatal y de interés para la Comunidad de Castilla y León existentes en el territorio de ésta.

Esta inclusión es la que motiva la interposición del recurso de inconstitucionalidad, razonando el Abogado del Estado que tal inclusión en el sistema de archivos de Castilla y León constituye una extralimitación competencial del legislador autonómico, ya que el art. 149.1.28 en relación con el 149.2, ambos de la Constitución, atribuyen al Estado una competencia exclusiva sobre los archivos de su titularidad, incluyendo la legislación, su desarrollo y ejecución, sin perjuicio de que en el ejercicio de esa competencia pueda el Estado atribuir a las Comunidades Autónomas, en los términos que considere oportunos, la competencia de gestión.

Por el contrario, tanto la Junta como las Cortes de Castilla y León, sin negar la titularidad estatal de los referidos Archivos ni las competencias que sobre ellos confieren al Estado los arts. 149.1.28 y 149.2 CE, entienden que la reforma legal impugnada en modo alguno altera el régimen de distribución de competencias sobre esta materia. A su juicio, la inclusión no tiene otro significado que el de contribuir a “la conservación, enriquecimiento y difusión del patrimonio documental de Castilla y León”, que es la misión que el art. 41 de la Ley 6/1991 asigna al sistema archivístico,

contribución que, según resulta del título III de la misma, se concreta en el ofrecimiento de los servicios que la Ley crea.

2. Una vez identificados el objeto del recurso y la posición de las partes, antes de abordar el examen de la constitucionalidad del precepto impugnado es preciso añadir que el parámetro de constitucionalidad del que hemos de servirnos viene dado, de una parte, por los arts. 149.1.28 y 149.2, ambos de la Constitución. Conforme al primero de ellos, el Estado tiene competencia exclusiva sobre “museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas”. Añade el art. 149.2 CE que “sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas”.

En segundo lugar, debemos tomar en consideración el Estatuto de Autonomía de Castilla y León, pero advirtiendo que con posterioridad a la admisión a trámite de este recurso de inconstitucionalidad se ha producido la aprobación de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto, por lo que, de acuerdo con nuestra doctrina, las cuestiones que se controvierten se decidirán teniendo en cuenta las nuevas prescripciones estatutarias que puedan ser de aplicación, pues cuando la duda de constitucionalidad se basa en un problema de delimitación competencial y el juicio de constitucionalidad ha de producirse por el contraste no sólo con la Constitución, sino con el llamado bloque de la constitucionalidad (art. 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional), este Tribunal habrá de considerar las leyes vigentes y las bases materiales establecidas en el momento de formularse el juicio y dictarse la sentencia [SSTC 87/1985, de 16 de julio, FJ 8; 179/1998, de 16 de septiembre, FJ 2; 134/2011, de 20 de julio, FJ 2.d); y 120/2012, de 4 de junio, FJ 2 c)]. No obstante, debe advertirse que los preceptos estatutarios con incidencia en el presente proceso constitucional solamente han sido objeto de reenumeración por la mencionada Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre.

Así, el art. 70.1.31 e), que mantiene igual redacción que el precedente art. 32.1.13 del Estatuto de Autonomía, dispone que la Comunidad de Castilla y León tiene competencia exclusiva en materia de “museos, bibliotecas, hemerotecas, archivos y otros centros culturales y de depósito de interés para la Comunidad y que no sean de titularidad estatal”.

Por su parte, el art. 76.4 —con igual redacción que el precedente art. 36.4— añade que “corresponde a la Comunidad de Castilla y León, en los términos que establezcan las leyes y las normas reglamentarias que en su desarrollo dicte el Estado, la función ejecutiva en las siguientes materias: ... Gestión de museos, archivos, bibliotecas y colecciones de naturaleza análoga de titularidad estatal que no se reserve el Estado. Los términos de la gestión serán fijados mediante convenios”.

Finalmente, el art. 70.1.31 d) —con igual dicción que el anterior art. 32.1.12— atribuye a la Comunidad de Castilla y León competencia exclusiva en materia de “patrimonio histórico, artístico, monumental, arqueológico, arquitectónico y científico de interés para la Comunidad, sin perjuicio de la competencia del Estado para su defensa contra la exportación y la expoliación”.

3. Una vez definido el parámetro de constitucionalidad del precepto impugnado, debemos referirnos a la plasmación que el régimen competencial descrito ha tenido en relación con los archivos de titularidad estatal radicados en Castilla y León.

Con sustento en la competencia atribuida al Estado por el art. 149.1.28 CE —plasmada en el art. 61 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del patrimonio histórico español, y en el art. 10.1, letra l) del Real Decreto 257/2012, de 27 de enero— existen en la actualidad doce archivos de titularidad estatal en Castilla y León: el Archivo General de Simancas, el Archivo de la Real Chancillería de Valladolid, el Centro Documental de la Memoria Histórica (antiguo Archivo General de la Guerra Civil Española) y los archivos históricos provinciales de Ávila, Burgos, León, Palencia, Salamanca, Segovia, Soria, Valladolid y Zamora.

De conformidad con el propio art. 149.1.28 CE, la gestión de estos archivos de titularidad estatal puede quedar reservada al Estado o, en su caso, ser transferida a las Comunidades Autónomas. En particular, el Estado se ha reservado la gestión del Archivo General de Simancas, del Archivo de la Real Chancillería de Valladolid y del Centro Documental de la Memoria Histórica.

En relación con los demás archivos de titularidad estatal, el Real Decreto 3019/1983, de 21 de septiembre, sobre traspaso de funciones y servicios del Estado, en materia de cultura, a la Comunidad de Castilla y León, dispuso que mediante convenio entre el Ministerio de Cultura y la Comunidad Autónoma se establecieran los términos de los derechos y obligaciones que ambas partes en materia de gestión de museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal. Este convenio fue publicado en el “Boletín Oficial del Estado” de 3 de julio de 1986, en virtud de resolución de 9 de junio de 1986 de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Cultura.

Finalmente, todos ellos, bajo la calificación de archivos históricos, forman parte del sistema de archivos de la Administración General del Estado que, a su vez, se integra en el sistema español de archivos, constituido y regulado por el Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, que comprende los archivos de la Administración General del Estado y el resto de los archivos públicos y privados que se vinculen al sistema mediante los correspondientes instrumentos de cooperación.

4. Lo que en este proceso constitucional se controvierte es si la inclusión de los indicados archivos de titularidad estatal en el sistema de archivos de Castilla y León supone una alteración del régimen competencial descrito. Para dar respuesta a ello habremos de tener presentes ciertos pronunciamientos anteriores de este Tribunal estrechamente vinculados a la cuestión enjuiciada.

Así, la STC 103/1988, de 8 de junio, en la que a propósito de la impugnación de la Ley del Parlamento de Andalucía 3/1984, de 9 de enero, valoramos como intervenciones legislativas diferentes la calificación de documentos y la ordenación de archivos. Y es que, ciertamente, ha de distinguirse la competencia para definir e integrar los elementos que componen el patrimonio documental y la competencia sobre los archivos que contienen dichos documentos. Por lo que se refiere a la primera, las competencias autonómicas sobre patrimonio histórico incluyen la capacidad para definir los elementos integrantes del mismo, y ello aun en el caso de que los documentos de interés para la Comunidad Autónoma se integren en archivos de titularidad estatal, siendo la Comunidad Autónoma la que puede establecer la definición y los elementos integrantes de su patrimonio documental con independencia de la titularidad de los documentos y del archivo en que se hallen ubicados (FJ 3). Por el contrario, si la legislación autonómica contuviera referencias a los archivos de titularidad estatal, en el sentido de llevar a cabo regulaciones reservadas a la competencia legislativa del Estado, se rebasarían los límites competenciales que derivan del art. 149.1.28 CE y, eventualmente, del Estatuto de Autonomía; mientras que si las disposiciones de la Ley se refieren o pueden entenderse referidas únicamente a

los archivos de competencia de la Comunidad Autónoma, no se habría traspasado, evidentemente, ese límite competencial (FJ 4).

Posteriormente, en la STC 17/1991, de 31 de enero, con motivo de que la Generalitat de Cataluña rechazara la competencia del Estado para dictar un reglamento de organización, funcionamiento y personal de los archivos, bibliotecas y museos de titularidad estatal, dijimos que la transferencia de la gestión sobre estos archivos no conlleva la atribución de la potestad reglamentaria, pues lo que en su párrafo final establece el art. 149.1.28 CE es la posibilidad de transferir la gestión de los establecimientos citados a las Comunidades Autónomas, y que, una vez hecho, a la Comunidad Autónoma corresponde “la ejecución de la legislación del Estado” esto es, sujetando su gestión a las normas reglamentarias que en desarrollo de su legislación dicte el Estado (FJ 19).

Singular importancia ofrecen los pronunciamientos de la STC 31/2010, de 28 de junio, en relación con la constitucionalidad del art. 127.2 (FJ 73) y de la disposición adicional decimotercera del actual Estatuto de Autonomía de Cataluña (FJ 74). En los mismos se concluye que no contradice el art. 149.1.28 CE, en relación con el art. 149.2 CE, que los fondos ubicados en archivos de titularidad estatal se integren en sistemas archivísticos de las Comunidades Autónomas, en cuanto ello implique una calificación que sólo añada una sobreprotección a dichos fondos, pero sin incidencia en la regulación, disposición o gestión de los fondos documentales ni de los archivos en que se ubican. Esta apreciación fue reiterada en las Sentencias que resolvieron los recursos de inconstitucionalidad promovidos contra la misma disposición adicional decimotercera por el Consejo de Gobierno de la Diputación General de Aragón (STC 46/2010, de 8 de septiembre), el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears (STC 47/2010, de 8 de septiembre) y la Generalitat de la Comunidad Valenciana (STC 48/2010, de 9 de septiembre).

Por último, debemos tomar en consideración la reciente STC 14/2013, de 31 de enero, en la que nos hemos pronunciado sobre la constitucionalidad de la inclusión por la Ley del Parlamento catalán 10/2001, de 13 de julio, de ciertos archivos de titularidad estatal en el sistema archivístico de Cataluña. En ella hemos reiterado que la legislación autonómica no es aplicable a los archivos de titularidad estatal, incluso aunque éstos custodien fondos que la legislación autonómica declare ahora o en el futuro como pertenecientes al patrimonio documental autonómico (FJ 6). Por ello concluimos en relación con el Archivo de la Corona de Aragón, en cuanto archivo cuya gestión tiene reservada el Estado, que la Comunidad Autónoma de Cataluña carece de competencias sobre el mismo, sin perjuicio de su participación en el Patronato del Archivo de la Corona de Aragón constituido por el Real Decreto 1267/2006, de 8 de noviembre. Y que en lo tocante a los archivos históricos provinciales cuya gestión ha transferido el Estado a la Comunidad Autónoma, corresponde a ésta la ejecución de la normativa —legal y reglamentaria— aprobada por el Estado, conforme al correspondiente convenio de traspaso de competencias, careciendo la Comunidad Autónoma en este ámbito de una potestad reglamentaria de alcance general, estando limitada a la emanación de reglamentos de organización interna y de ordenación funcional de la competencia ejecutiva autonómica, de acuerdo con lo que dicho en el fundamento jurídico 61 de la misma STC 31/2010, de 28 de junio.

En definitiva, rigiéndose los archivos de titularidad estatal exclusivamente por la legislación del Estado, la inclusión de sus fondos en un sistema de archivos autonómico no tiene otro posible efecto que el admitido en la STC 31/2010, de 28 de junio, esto es, en su caso, “introducir una calificación que sólo puede añadir una sobreprotección a dichos fondos”, lo cual no menoscaba la competencia estatal (FJ 74).

5. La doctrina jurisprudencial expuesta debe ser contrastada con el contenido de la Ley castellano-leonesa 7/2004, de 22 de diciembre, que da nueva redacción al art. 47 de la Ley 6/1991, de 19 de abril, de archivos y patrimonio documental de Castilla y León, pues es preciso enjuiciar si, como sostiene el Abogado del Estado, ello conlleva en el presente caso y con menoscabo de las competencias estatales, la sujeción de los archivos estatales radicados en Castilla y León al régimen de la mencionada Ley 6/1991, de 19 de abril.

Nuestro canon de constitucionalidad en la materia, según ha sido ya expuesto, es el acogido desde la STC 103/1988, de 8 de junio, con arreglo al cual si la legislación autonómica llevara a cabo regulaciones reservadas a la competencia legislativa del Estado, se rebasarían los límites competenciales que derivan del art. 149.1.28 CE y, eventualmente, del Estatuto de Autonomía; mientras que si las disposiciones de la ley se refieren o pueden entenderse referidas únicamente a los archivos de competencia de la Comunidad Autónoma, no se habría traspasado ese límite competencial (FJ 4).

En dos ocasiones precedentes hemos aplicado esta regla a sendas leyes autonómicas: la Ley andaluza 3/1984, de 9 de enero —enjuiciada en la STC 103/1988, de 8 de junio— que declaramos constitucional en cuanto distinguía entre documentos y archivos y, con respecto a estos últimos, excluía en su art. 13 la competencia exclusiva de la Comunidad sobre los de titularidad estatal. Y, del mismo modo, la Ley del Parlamento catalán 10/2001, de 13 de julio —enjuiciada en la STC 14/2013, de 31 de enero— cuyo art. 3.2, bajo la rúbrica “ámbito de aplicación”, declara explícitamente que “los archivos de titularidad estatal, incluidos los integrados en el sistema de archivos de Cataluña, se rigen por la legislación estatal”; precepto que comporta, según apreciamos en nuestra Sentencia, que los archivos de titularidad estatal no puedan entenderse incluidos, a ningún efecto, en el ámbito de aplicación de la citada ley (FJ 6).

Por el contrario, tal exclusión no se contempla en la ley castellano-leonesa examinada, de lo que ha de colegirse que a los archivos comprendidos en el nuevo apartado primero del art. 47 de la Ley les sería de aplicación la normativa autonómica —al menos en aquello que de modo expreso no fuera excepcionado en cada caso por su articulado— lo cual está en contradicción con el orden constitucional de distribución de competencias en la materia. Refuerza esta apreciación el que el propio art. 47 de la Ley, que desde su redacción originaria inserta en el sistema castellano-leonés a los archivos históricos provinciales pese a ser también de titularidad estatal, acompañara esa inclusión de la mención “sin perjuicio de la normativa del Estado que les sea de aplicación” (actual apartado 6), salvedad que no se hace en relación con los archivos estatales ahora incorporados, sin perjuicio de que no sea objeto de este proceso la suficiencia constitucional del indicado inciso.

Por cuanto antecede procede declarar que el artículo único de la Ley de la Comunidad Autónoma de Castilla y León 7/2004, de 22 de diciembre, que da nueva redacción al art. 47 de la Ley 6/1991, de 19 de abril, de archivos y patrimonio documental de Castilla y León, vulnera las competencias del Estado, tal como las mismas se establecen en el art. 149.1.28 en relación con el art. 149.2 de la Constitución, debiendo ser declarado, por ello, inconstitucional y nulo.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Estimar el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar inconstitucional y nulo el artículo único de la Ley Castilla y León 7/2004, de 22 de diciembre.

Publíquese esta Sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a catorce de febrero de dos mil trece.

⇒ Convocatorias

©2008 Tribunal Constitucional de España | Aviso jurídico

