

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

3802 *Pleno. Sentencia 66/2013, de 14 de marzo de 2013. Recurso de inconstitucionalidad 6444-2005. Interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con el artículo 7.4 de la Ley de las Cortes Valencianas 3/2005, de 15 de junio, de archivos. Competencias sobre archivos: constitucionalidad del precepto legal que integra algunos archivos de titularidad estatal en el sistema archivístico valenciano (SSTC 103/1988 y 14/2013).*

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. 6444-2005, interpuesto por el Presidente del Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado, contra el apartado a) del art. 7.4 de la Ley de la Comunidad Valenciana 3/2005, de 15 de junio, de archivos. Han comparecido y formulado alegaciones la Generalitat y las Cortes Valencianas. Ha sido Ponente el Magistrado don Andrés Ollero Tassara, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 16 de septiembre de 2005, el Abogado del Estado, actuando en representación del Presidente del Gobierno de la Nación, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el apartado a) del art. 7.4 de la Ley de la Comunidad Valenciana 3/2005, de 15 de junio, de archivos, que identifica como archivos del «sistema archivístico valenciano» los siguientes: «El Archivo de la Corona de Aragón, en cuyo Patronato tendrá que participar la Generalitat, de acuerdo con las disposiciones adicionales del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, el Archivo del Reino de Valencia, el Archivo Histórico Provincial de Castellón, el Archivo Histórico Provincial de Alicante y el Archivo Histórico de Orihuela.»

El Abogado de Estado señalando que la Constitución prevé la competencia estatal exclusiva sobre «los museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas» (art. 149.1.28 CE) y configura la cultura como «deber y atribución esencial» del Estado (art. 149.2 CE). Corresponde pues al Estado todo lo relacionado con los archivos de su titularidad, incluyendo tanto la legislación como su desarrollo y ejecución, sin perjuicio de que en el ejercicio de esa competencia normativa pueda atribuir a las Comunidades Autónomas, en los términos que considere oportunos, las funciones de gestión. Lo confirma el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana de 1982, al atribuir a la Generalidad la «competencia exclusiva» en materia de «archivos, bibliotecas, museos, hemerotecas y demás centros de depósito cultural que no sean de titularidad estatal» (art. 31.6), así como la competencia de ejecución de la legislación estatal sobre «museos, archivos y bibliotecas de titularidad

estatal, cuya ejecución no se reserve el Estado» (art. 33.6). El Abogado de Estado concluye, con cita de las SSTC 109/1996 y 103/1988, 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.

Tras esta descripción del régimen constitucional de distribución de competencias en materia de archivos de titularidad estatal, el Abogado del Estado examina el precepto recurrido.

a) Se refiere, en primer lugar, a la inclusión del Archivo de la Corona de Aragón dentro del sistema archivístico valenciano. Destaca que este archivo, por su excepcional importancia histórica y la variedad de territorios a que afecta, constituye un patrimonio documental del máximo interés general para España, que requiere de un tratamiento único con la correspondiente colaboración de las Comunidades Autónomas afectadas. Ello justifica que el archivo sea de titularidad estatal y que los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas interesadas contengan una previsión sobre la colaboración que han de prestar al Estado en los términos que él disponga (disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979; disposición adicional segunda del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana de 1982; disposición adicional primera del Estatuto de Autonomía de Aragón de 1982; y disposición adicional primera del Estatuto de Autonomía de Islas Baleares de 1983).

Resulta en consecuencia inconstitucional que el art. 7.4 a) de la Ley 3/2005 de la Comunidad Valenciana incluya dentro del sistema archivístico de Valencia el Archivo de la Corona de Aragón. Supone, en primer lugar, una invasión de la competencia normativa exclusiva del Estado; sólo a él le corresponde legislar sobre los archivos de su titularidad. Implica, en segundo lugar, una invasión material de la competencia del Estado porque, mientras no se disponga otra cosa en desarrollo de las disposiciones estatutarias indicadas, el Archivo de la Corona de Aragón está sujeto al régimen y gestión del Estado y no es posible constitucionalmente su sometimiento a las consecuencias derivadas de su pretendida pertenencia al sistema archivístico de Valencia.

Añade que el art. 2.3 de la Ley recurrida no altera esta conclusión, al disponer que «los restantes archivos de titularidad estatal incluidos en el Sistema Archivístico Valenciano, se regirán por la legislación estatal». Este precepto debe leerse conjuntamente con el art. 2.1, que establece taxativamente que «se regirán por las disposiciones de la presente ley todos los archivos valencianos que forman parte del Sistema Archivístico Valenciano»; sistema que incluye el Archivo de la Corona de Aragón. De la conjunta consideración de estas previsiones se deduce sin esfuerzo que los archivos de titularidad estatal se rigen por la ley impugnada (así resulta de la referencia a «todos» los archivos del art. 2.1) y, además, por la legislación estatal (art. 2.3). En todo caso, afirma el Abogado del Estado, aunque la inclusión del archivo en el sistema valenciano careciera de consecuencias prácticas, subsistiría la vulneración competencial, pues la Comunidad Autónoma no tiene competencias normativas sobre los archivos de titularidad estatal. Corresponde al Estado decidir sobre la calificación e integración del Archivo de la Corona de Aragón en un determinado sistema; y lo ha hecho considerándolo como perteneciente al sistema estatal de archivos. No resulta aceptable que la pluralidad de Comunidades Autónomas que puedan tener interés en ese archivo tenga la capacidad de corregir tal calificación e integración, incluyéndolo en sus respectivos sistemas archivísticos, por más que la medida pueda resultar pretendidamente inocua. Cuando una Comunidad Autónoma integra un archivo estatal en su sistema archivístico está arrogándose competencias –aunque sea la simple calificación– y está afirmando una cierta titularidad.

b) En segundo lugar, el Abogado del Estado se refiere al Archivo del Reino de Valencia, a los históricos provinciales de Castellón y Alicante y al histórico de Orihuela, que el art. 7.4 a) también incluye en el sistema archivístico valenciano. Tales archivos son de titularidad estatal, habiéndose transferido la gestión a la Comunidad Valenciana mediante el Real Decreto 3066/1983, de 13 de octubre, en los términos fijados en el convenio suscrito al efecto. A su juicio, la totalidad de las competencias normativas sobre

estos archivos, incluida la definición de su régimen jurídico y organización, sigue correspondiendo al Estado. El legislador autonómico no puede modificar unilateralmente el régimen de gestión, que sólo podría alterarse mediante el correspondiente convenio. Consecuentemente, el art. 7.4 a) es también inconstitucional respecto de los cuatro archivos indicados, por incidir en su régimen jurídico al margen de la normativa estatal y de un convenio entre ambas Administraciones públicas.

Tampoco en este caso el art. 2.2 de la Ley podría justificar la regulación examinada, al disponer que «los archivos de titularidad estatal cuya gestión ha sido transferida a la Generalitat se regirán por la normativa estatal y por los convenios de gestión que, en relación con los citados archivos, se suscriban entre el Estado y la Generalitat». Tal apartado debe ponerse en relación también en este caso con el art. 2.1, que somete todos los archivos valencianos que formen parte del sistema archivístico valenciano a las disposiciones de la Ley. También pues el art. 7.4 a), aunque careciera de efectos prácticos, seguiría vulnerando la competencia estatal para decidir en torno a la calificación e integración de estos cuatro archivos.

2. La Sección Cuarta de este Tribunal Constitucional, por providencia de 11 de octubre de 2005, acordó: admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad; dar traslado, conforme al art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), de la demanda y de los documentos presentados, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Gobierno de la Generalitat Valenciana y a las Cortes Valencianas, al objeto de que en el plazo de quince días pudieran personarse en el procedimiento y formular alegaciones; tener 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, ordenar la publicación de la incoación del recurso de inconstitucionalidad y de la suspensión acordada en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de la Generalidad Valenciana»; publicación que se produjo en los núms. 255, de 25 de octubre de 2005 y 5.122, de 26 del mismo mes y año, respectivamente.

3. El Presidente del Senado, por escrito registrado el 28 de octubre de 2005, comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el procedimiento y de ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC. Mediante escrito registrado el 2 de noviembre del mismo año, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó la decisión de la Cámara de no personarse en el procedimiento ni formular alegaciones.

4. El Letrado de la Generalitat Valenciana, por escrito registrado el 8 de noviembre de 2005, solicitó la desestimación del recurso con expreso reconocimiento de la constitucionalidad del precepto impugnado. Empieza aclarando que está fuera de discusión la titularidad estatal de los todos los archivos mencionados en la previsión impugnada, así como que la gestión de todos ellos, salvo el del Archivo de la Corona de Aragón, ha sido traspasada a la Generalitat. El problema planteado radica pues exclusivamente en la interpretación del significado del precepto impugnado, que debe hacerse teniendo en cuenta el contexto normativo de la Ley 3/2005 y la doctrina constitucional.

El Letrado autonómico razona que el recurrente no ha calibrado el verdadero alcance de la STC 103/1988, de 8 de junio, que aborda un asunto similar: la inclusión dentro del patrimonio documental andaluz de los documentos de titularidad estatal existentes en Andalucía. Conforme a esta Sentencia, la Comunidad Autónoma puede calificar documentos que no son de su titularidad como pertenecientes al patrimonio histórico autonómico, sin reproche constitucional alguno. Sólo si la Ley pretendiera, además, sustraer la regulación de tales documentos de la competencia estatal o alterar los términos en que deban gestionarse conforme al correspondiente convenio, podría producirse una vulneración del orden constitucional de distribución competencial, lo que no ocurrió en el caso entonces examinado ni tampoco ahora en la Ley de la Comunidad Valenciana 3/2005.

Esta Ley circunscribe expresamente su ámbito de aplicación a los «archivos valencianos» que forman parte del sistema archivístico valenciano (art. 2.1); excluye, también de manera explícita, su aplicación a los de titularidad estatal que forman parte de ese sistema, tanto si su gestión ha sido transferida a la Generalitat (art. 2.2) como si no (art. 2.3). Tal planteamiento se desarrolla en su art. 13, que, al definir el concepto de archivos públicos, hace referencia a todos los integrados en el sistema archivístico valenciano conforme al art. 7.4, salvo precisamente los de titularidad estatal, lo que debe interpretarse como una voluntad autonómica inequívoca de no interferir en el ejercicio de competencias ajenas.

El Letrado autonómico concluye aportando otros tres argumentos favorables a la constitucionalidad del precepto impugnado. El primero es que la mera posibilidad de una interpretación alternativa, como la propuesta por el recurrente, no es razón suficiente para declarar la inconstitucionalidad de un precepto legal, apoyándose al efecto en la doctrina sentada en la STC 58/1982, de 27 de julio. El segundo es no haberse impugnado ante el Tribunal Constitucional preceptos similares incluidos en leyes de la Comunidad Valenciana. Así, los que integran dentro del patrimonio cultural valenciano los bienes especialmente representativos de la historia y la cultura valenciana que se hallen fuera del territorio de la Comunidad (art. 1.1 de la Ley 7/2004); los que insertan en el sistema valenciano de museos algunos de titularidad estatal (art. 70.1 de la Ley 7/2004); o los que incluyen en el sistema bibliotecario valenciano algunas bibliotecas de titularidad estatal (art. 3 de la Ley 10/1986). El Letrado admite que la ausencia de cuestionamiento constitucional de estas previsiones nada dice, en principio, sobre su conformidad o no a la Constitución, pero entiende que refuerza la razonabilidad de su propuesta de una interpretación conforme. El tercer argumento es la ausencia de impugnación de leyes de otras Comunidades Autónomas análogas a la enjuiciada, como la Ley de la Asamblea Regional de Murcia 6/1990, Ley del Parlamento de Galicia 8/1996, Ley del Parlamento de La Rioja 4/1994 de Ley de la Asamblea de Cantabria 3/2002.

5. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 10 de noviembre de 2005, el Presidente de las Cortes Valencianas, en la representación que legalmente ostenta, cumplimentó el trámite de alegaciones, solicitando la desestimación del recurso y el levantamiento anticipado de la suspensión del precepto legal recurrido.

Destaca que, según el preámbulo de la Ley, la inclusión en el sistema archivístico valenciano de archivos de titularidad estatal pone de manifiesto la importancia de los archivos, preservando el derecho de todos a acceder a ellos, como instrumento al servicio tanto de las Administraciones públicas como de la garantía de conservación del patrimonio documental valenciano. Al referirse a los archivos de titularidad estatal, el legislador valenciano persigue, específicamente, incluirlos entre los destinatarios de las medidas de fomento, conservación y protección que establece, sin invadir competencias ajenas. Se trata de que la documentación estatal pueda, si se estima oportuno, acceder a los efectos benéficos que la inclusión en el sistema valenciano implica. Establece, por ejemplo, que todos los archivos integrados en él podrán, por un lado, acceder a los servicios que presta el órgano directivo de ese sistema o a los programas anuales o plurianuales de soporte técnico y, por otro, recibir en depósito documentos de otras Administraciones o entidades públicas. Tales medidas en modo alguno vulneran las competencias del Estado sobre los archivos de su titularidad; brindan sólo la posibilidad de que el Estado pueda acogerse a ellas. Lo reconoce explícitamente el propio preámbulo de la Ley y resulta claramente de su ámbito de aplicación (art. 2). No existe, pues, una regulación autonómica de los archivos de titularidad estatal ni estos deben someterse a los requisitos técnicos previstos en la Ley de archivos de la Comunidad Valenciana. En consecuencia, el art. 7.4 a) de la Ley debe considerarse constitucional.

El Presidente de las Cortes Valencianas señala que la jurisprudencia constitucional ha resuelto una «situación idéntica» a la de la Ley de la Comunidad Valenciana 3/2005, permitiendo en ese caso al legislador autonómico incluir en su sistema documental elementos que no son de su titularidad. Conforme a esa doctrina, si se entendiese que hay preceptos de la Ley de los que pudiera inferirse una voluntad autonómica de sustraer

los archivos de titularidad estatal de las competencias del Estado, «desde una visión sistemática del texto impugnado, tal interpretación no es la más adecuada ni desde luego, la única posible». Por el contrario, «la expresa exclusión de los archivos de titularidad estatal de la competencia de la Comunidad Autónoma» y la remisión a la legislación que le es aplicable «conducen a una comprensión de los preceptos de la Ley que contiene regulaciones sustantivas de los archivos como referidos únicamente a aquellos que efectivamente estén bajo la dependencia de la Comunidad Autónoma, quedando fuera del ámbito de la Ley los de titularidad estatal» (STC 103/1988, de 8 de junio).

No puede olvidarse, por otra parte, que la competencia exclusiva del Estado sobre los archivos de titularidad estatal, lo es «sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas» (art. 149.1.28 CE). Con arreglo a este inciso, no puede en modo alguno impedirse que la Comunidad Valenciana, atendiendo al principio de autoorganización, regule la gestión de los archivos de titularidad estatal, cuando tal gestión le ha sido cedida. Conforme a la doctrina constitucional, corresponde a todas las Administraciones públicas conservar y enriquecer el patrimonio histórico cultural y artístico de los pueblos de España (STC 17/1991, de 31 de enero), sin que la competencia estatal sobre cultura pueda convertirse en título universal (STC 109/1996, de 13 de junio).

A su vez, respecto del Archivo de la Corona de Aragón, el precepto impugnado reconoce inequívocamente las competencias estatales, al disponer que en su «Patronato tendrá que participar la Generalitat, de acuerdo con las disposiciones adicionales del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana». Este Estatuto asume el interés compartido por varias Comunidades Autónomas en este Archivo y, en consecuencia, reconoce la competencia normativa del Estado (como instancia de ámbito territorial superior) y la necesaria paridad de la representación de todas las Comunidades Autónomas participantes. Ello es destacable si se tiene en cuenta que otros Estatutos pretenden asegurar una participación «preeminente» de la Comunidad Autónoma (Cataluña, Aragón e Islas Baleares). Parece así más bien que sólo el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Valencia respetaría la titularidad estatal del Archivo de la Corona de Aragón. Además, su inclusión en el sistema archivístico valenciano es una previsión similar al art. 20.1 a) de la Ley catalana 10/2001, de 13 de junio, de archivos y documentos, cuya suspensión cautelar por el Tribunal Constitucional había sido ya levantada por ATC 175/2002, de 1 de octubre.

El escrito concluye suplicando la desestimación del recurso así como el levantamiento de la suspensión de la disposición impugnada, teniendo en cuenta que su mantenimiento comportaría perjuicios para el interés general, al impedir la colaboración establecida en la Ley de la Comunidad Valenciana 3/2005.

6. Mediante providencia de 11 de noviembre de 2005, la Sección cuarta del Tribunal Constitucional acordó incorporar a los autos los escritos de alegaciones del Letrado de la Generalitat Valenciana y del Presidente de las Cortes Valencianas y, en cuanto a la solicitud de este último sobre el levantamiento de la suspensión, oír a la representación del Gobierno de la Generalitat Valenciana y al Abogado del Estado para que, en el plazo de cinco días, expusieran lo que estimasen procedente. Recibidas las alegaciones de ambos, el 18 y 21 de noviembre de 2005 respectivamente, el Pleno del Tribunal Constitucional dictó el Auto 12/2006, de 17 de enero de 2006, acordando el levantamiento de la suspensión del art. 7.4 a) de la Ley de la Comunidad Valenciana 3/2005, de 15 de junio, de archivos.

7. Mediante providencia de 12 de marzo de 2013 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 14 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

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 apartado a) del

art. 7.4 de la Ley de la Comunidad Valenciana 3/2005, de 15 de junio, de archivos, que integra en el Sistema Archivístico Valenciano determinados archivos de titularidad estatal.

Conviene realizar unas consideraciones preliminares a los efectos de delimitar adecuadamente el alcance de la controversia. Conforme al artículo 7.4 de la Ley 3/2005, los archivos y subsistemas de archivos que forman parte del sistema archivístico valenciano son, no sólo los de las instituciones de la Generalitat [letras b) y c)], sino también otros de titularidad del Estado situados en el territorio autonómico [letra a)], de los entes locales [letra d)], de las universidades públicas y privadas [letras e) y h)], de determinadas academias o corporaciones representativas de intereses económicos y profesionales [letra f)], de la Iglesia católica y otras confesiones religiosas [letra i)] y de los particulares, cuando se integren en el sistema por resolución de la Consellería correspondiente [letra j)]. El recurso de inconstitucionalidad se dirige exclusivamente contra el apartado a) del art. 7.4 de la Ley, por incluir dentro del sistema archivístico valenciano determinados archivos de titularidad estatal: «El Archivo de la Corona de Aragón, en cuyo Patronato tendrá que participar la Generalitat, de acuerdo con las disposiciones adicionales del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, el Archivo del Reino de Valencia, el Archivo Histórico Provincial de Castellón, el Archivo Histórico Provincial de Alicante y el Archivo Histórico de Orihuela.»

Todos los archivos mencionados en el apartado a) del art. 7.4 de la Ley son, en efecto, de titularidad estatal y forman parte, bajo la calificación de archivos históricos, del sistema de archivos de la Administración General del Estado que, a su vez, se integra en el denominado sistema español de archivos, constituido y regulado por el Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre; éste 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. En cuanto al Archivo de la Corona de Aragón, en particular, el Estado se ha reservado la gestión, aunque al efecto ha constituido por Real Decreto 1267/2006, de 8 de noviembre, un patronato como órgano rector adscrito al Ministerio de Cultura en el que tienen participación las Comunidades Autónomas catalana, valenciana, aragonesa y balear. El resto de los mencionados, esto es, el del Reino de Valencia, los históricos provinciales de Castellón y Alicante y el histórico de Orihuela, son archivos de titularidad estatal y gestión autonómica en virtud del Real Decreto 3066/1983 y del convenio suscrito entre el Ministerio de Cultura y la Comunidad Autónoma Valenciana publicado en el «BOE» de 18 de enero de 1985.

Conviene advertir que está fuera de discusión la titularidad y régimen de gestión de los archivos del art. 7.4 a) de la Ley de la Comunidad Valenciana 3/2005. Todas las partes admiten que tanto la titularidad como la gestión del Archivo de la Corona de Aragón corresponden al Estado. Están conformes también en que los demás archivos indicados en la previsión impugnada son de titularidad estatal, habiéndose traspasado su gestión a la Generalitat valenciana. Lo que se discute es pues, exclusivamente, si el art. 7.4 a) de la Ley 3/2005 incurre o no en inconstitucionalidad por integrar archivos de titularidad estatal en el sistema archivístico valenciano. El Abogado de Estado, en la representación que legalmente ostenta, ha interpuesto el recurso por considerar que el legislador autonómico ha incurrido en una extralimitación competencial, dado que el art. 149.1.28 en relación con el art. 149.2, ambos de la Constitución, atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre los archivos de su titularidad. Esta incluye la legislación, su desarrollo y ejecución, sin perjuicio de que en el ejercicio de esa competencia pueda el Estado atribuir funciones de gestión a las Comunidades Autónomas en los términos que considere oportunos. Por el contrario, tanto el Gobierno como las Cortes de la Comunidad Valenciana, 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 los preceptos impugnados en modo alguno alteran el régimen de distribución competencial en esta materia por lo que solicitan la desestimación del recurso.

2. Identificados el objeto del recurso y la posición de las partes, antes de abordar el examen de la constitucionalidad del precepto impugnado, es preciso delimitar el parámetro de constitucionalidad del que hemos de servirnos para llevar a cabo nuestro pronunciamiento.

Viene dado, de una parte, por los arts. 149.1.28 CE y 149.2 CE. 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, ha de tomarse en consideración el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, aprobado por la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio. Con posterioridad a la admisión a trámite del presente recurso de inconstitucionalidad, tal Estatuto ha sido reformado por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril. De acuerdo con nuestra doctrina, la cuestión controvertida se decidirá teniendo en cuenta las prescripciones de esta redacción actualmente vigente del Estatuto de Autonomía. Como 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), entre muchas].

Según su Estatuto de Autonomía, la Comunidad Valenciana tiene competencia exclusiva sobre «cultura» (art. 49.1.4), en materia de «patrimonio histórico, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico y científico, sin perjuicio de lo que dispone el número 28 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución española» (art. 49.1.5); igualmente en relación con los «archivos, bibliotecas, museos, hemerotecas y demás centros de depósito que no sean de titularidad estatal» (art. 49.1.6). Le corresponde, además, «la ejecución de la legislación del Estado» en materia de «museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal, cuya ejecución no quede reservada al Estado» (art. 51.5). La disposición adicional tercera se refiere específicamente al Archivo de la Corona de Aragón, definiéndolo como «patrimonio histórico del Pueblo Valenciano, compartido con otros pueblos de España» y disponiendo, por un lado, que la correspondiente norma del Estado creará y regulará la composición y funciones de su Patronato, asegurando la «participación preeminente de la Comunitat Valenciana y otras comunidades autónomas». Debe consignarse la existencia de previsiones sobre el Archivo de la Corona de Aragón en los Estatutos de Autonomía de Cataluña (disposición adicional decimotercera), Aragón (disposición adicional primera) e Illes Balears (disposición adicional primera).

3. La doctrina de este Tribunal ha perfilado, a partir del régimen constitucional, un canon claro para abordar controversias competenciales de este tipo. La STC 103/1988, de 8 de junio, a propósito de la impugnación de la Ley del Parlamento de Andalucía 3/1984, de 9 de enero, valoró como intervenciones legislativas diferentes la calificación de documentos y la ordenación de archivos. Conforme a este criterio, han de distinguirse dos competencias: la de 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, aun en el caso de que los documentos de interés 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). 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; si, por el contrario, las disposiciones de la Ley se refieren únicamente a los archivos de competencia de la Comunidad Autónoma, no se habría traspasado, evidentemente, tal límite competencial (FJ 4).

Posteriormente, 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, declaró 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»; lo que sujeta 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). Concluyen 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, si esto implica una calificación que sólo añade una sobreprotección a dichos fondos, pero sin incidir 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).

A su vez, en la reciente STC 14/2013, de 31 de enero, 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. Hemos insistido en que, 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, «introducir una calificación que sólo puede añadir una sobreprotección a dichos fondos» (FJ 74). En cuanto al Archivo de la Corona de Aragón, al ser de titularidad y gestión estatal, hemos concluido en particular que su inclusión en el sistema archivístico de Cataluña es constitucional, pero que la Comunidad Autónoma de Cataluña carece de competencias sobre el mismo, sin perjuicio de su participación en el patronato constituido por el Real Decreto 1267/2006, de 8 de noviembre. En lo tocante a los archivos históricos provinciales cuya gestión se ha transferido a dicha Comunidad Autónoma, hemos declarado que corresponde a ésta la ejecución de la normativa –legal y reglamentaria– aprobada por el Estado, de acuerdo al correspondiente convenio de traspaso de competencias. Carece pues 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 dicho en el fundamento jurídico 61 de la misma STC 31/2010.

Por último, hemos sintetizado y aplicado el canon de enjuiciamiento de los preceptos de leyes autonómicas que integran archivos estatales en el sistema archivístico de la Comunidad Autónoma en la reciente STC 38/2013, de 14 de febrero, FJ 5: «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». En esta ocasión, los archivos estatales calificados como parte del sistema archivístico de la Comunidad, no habían resultado expresamente excluidos del ámbito de aplicación de la

Ley castellano-leonesa de archivos y patrimonio documental, sino que se sometían claramente a sus previsiones, al menos en todo lo no expresamente exceptuado en cada caso, lo cual «está en contradicción con el orden constitucional de distribución de competencias en la materia». Por eso el canon condujo a que se declarase la inconstitucionalidad y nulidad del art. 47 de la Ley, en la redacción dada por el artículo único de la Ley 7/2004, de 22 de diciembre.

4. Conforme a la doctrina reseñada, hay que analizar la Ley de la Comunidad Valenciana 3/2005, de 15 de junio, de archivos, y determinar si, al establecer el contenido del sistema archivístico valenciano, está simplemente propiciando que los archivos de titularidad estatal mencionados en el art. 7.4 a) puedan, en su caso, recibir mayor protección, lo que es constitucionalmente aceptable, o los somete, en cambio, a sus prescripciones, afectando en consecuencia a su régimen jurídico o gestión en contra del sistema de distribución competencial.

El punto de partida ha de ser el objeto y el ámbito de aplicación que la propia Ley delimita en su título preliminar. De acuerdo con el art. 1, la Ley tiene por objeto «regular el Sistema Archivístico Valenciano y establecer los derechos y obligaciones relativos al patrimonio documental, tanto de los ciudadanos como de los titulares de los archivos que formen parte del Sistema Archivístico Valenciano o los que, sin estar integrados, puedan ser afectados por esta Ley». El sistema se define como «el conjunto de órganos, archivos y servicios encargados de la protección, organización y difusión del patrimonio documental valenciano, el cual se organizará de acuerdo con la presente Ley y sus disposiciones de desarrollo» [art. 3 a)]. El art. 2, bajo el rótulo de «ámbito de aplicación», establece que la Ley se aplica a «todos los archivos valencianos que formen parte del Sistema Archivístico Valenciano» (apartado 1), precisando que «los archivos de titularidad estatal cuya gestión ha sido transferida a la Generalitat se regirán por la normativa estatal y por los convenios de gestión que, en relación con los citados archivos, se suscriban entre el Estado y la Generalitat» (apartado 2) y que «los restantes archivos de titularidad estatal incluidos en el Sistema Archivístico Valenciano, se regirán por la legislación estatal» (apartado 3).

La redacción del art. 2 de la Ley no es excesivamente precisa, pero respeta escrupulosamente el orden de distribución competencial. El adjetivo «valencianos» (referido a los archivos que, formando parte del sistema archivístico valenciano, se someten a lo dispuesto en la Ley) apunta a archivos de titularidad autonómica (o, en cualquier caso, no estatal) por contraste con los «archivos de titularidad estatal» que, aunque también formen parte de ese sistema, se rigen claramente por la legislación del Estado y, en su caso, por los convenios de gestión que éste haya suscrito con la Generalitat. Por tanto, la Ley excluye de su ámbito de aplicación el régimen jurídico de los archivos de titularidad estatal.

Puede parecer contradictorio que la Ley 3/2005 en el art. 2 excluya los archivos de titularidad estatal de su ámbito de aplicación y que después califique algunos de ellos en el art. 7.4 a) como parte del sistema archivístico valenciano. No obstante, el propio art. 2, aunque de manera imprecisa, da a entender que el ámbito de aplicación de la Ley se extiende a los archivos estatales sólo en cuanto a su calificación como elementos del sistema archivístico autonómico. Así, al distinguir entre «archivos valencianos» y «archivos de titularidad estatal» y referirse a ambos como archivos que «forman parte» o están «incluidos» en el sistema archivístico valenciano. Comoquiera que, de acuerdo con el art. 1, la definición de los elementos que integran ese sistema constituye parte del contenido de la Ley, es claro que algunos archivos estatales entran dentro de su ámbito de aplicación en lo tocante a esa integración. Ahora bien, resulta igualmente claro que, conforme al art. 2, esa extensión del ámbito de aplicación afecta exclusivamente a la calificación de archivos estatales como parte del sistema, no a su régimen jurídico ni gestión. El precepto lo dispone expresamente: «los archivos de titularidad estatal incluidos en el Sistema Archivístico Valenciano, se regirán por la legislación estatal» y, cuando el Estado haya transferido su gestión, se someterán, además, a «los convenios de gestión que, en relación con los citados archivos, se suscriban entre el Estado y la Generalitat» (art. 2, apartados 2 y 3). Por tanto, el art. 2 viene a señalar que los archivos estatales

forman parte del ámbito de aplicación de la Ley, pero sólo en cuanto a su calificación como pertenecientes al sistema archivístico autonómico, en ningún caso respecto de su regulación o gestión. En consonancia con esta delimitación, el título II («De los Archivos del Sistema Archivístico Valenciano») regula todos los archivos públicos del art. 7.4 salvo, precisamente, los de titularidad estatal, como subraya el Letrado de la Generalitat.

Cualquiera que sea el juicio que merezca, desde la perspectiva de la técnica legislativa, que una Ley califique como elementos del sistema autonómico archivos que no quiere ni puede regular, este Tribunal, como juez de constitucionalidad de las leyes, debe limitarse a valorar si tal calificación y sus consecuencias legales son conformes a la Constitución. De acuerdo con el canon de constitucionalidad expuesto, la respuesta ha de ser necesariamente positiva porque, al estar excluido el régimen jurídico de los archivos de titularidad estatal del ámbito de aplicación de la Ley, es claro que el apartado a) del art. 7.4 se limita a establecer una calificación constitucionalmente aceptable, sin asignarle efectos que puedan menoscabar la competencia exclusiva del Estado sobre sus propios archivos.

Ciertamente, fuera de su título preliminar, la Ley 3/2005 incluye preceptos [como el art. 8.1 o el art. 9, letras a), b) y e)] que, leídos exclusivamente en conexión con el art. 7.4 a), podrían incidir sobre el régimen jurídico de los archivos de titularidad estatal, cuyo establecimiento es competencia exclusiva del Estado. No obstante, como afirmamos ante un problema semejante en la STC 103/1988, de 8 de junio, FJ 4, «la expresa exclusión de los archivos de titularidad estatal de la competencia de la Comunidad Autónoma» permite descartar esa interpretación y concluir que todo el régimen jurídico de esos archivos queda efectivamente fuera del ámbito de aplicación de la Ley. Como hemos declarado recientemente, al pronunciarnos sobre la integración de archivos estatales (entre ellos, como en este caso, el Archivo de la Corona de Aragón) en el sistema de archivos de Cataluña: «La antinomia que pudiera resultar de que la propia Ley que integra archivos de titularidad estatal en el sistema de archivos de Cataluña los excluya de su ámbito de aplicación, debe ser resuelta, como hicimos en la STC 103/1988, de 8 de junio, mediante una comprensión de los preceptos de la Ley que permite concluir que, efectivamente, quedan fuera del ámbito de la Ley impugnada 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. De este modo, la inclusión de los archivos de titularidad estatal en el sistema de archivos de Cataluña debe entenderse vinculada a la protección añadida que la Comunidad Autónoma pueda dispensar a fondos documentales obrantes en tales archivos, al ser el de la protección de los fondos documentales uno de los fines que la Ley asigna al sistema de archivos de Cataluña (art. 16.1)» (STC 14/2013, de 31 de enero, FJ 6). Téngase en cuenta que la circunstancia de que la Ley castellano-leonesa 6/1991 no excluyera explícitamente de su ámbito de aplicación la serie de archivos estatales integrada en el sistema archivístico de la Comunidad fue lo que nos obligó a anular el precepto que establecía esa integración: los archivos estatales, al no estar expresamente excluidos, se sometían claramente a las previsiones de la Ley, al menos en todo lo no exceptuado en cada caso, lo que era contrario al orden constitucional (STC 38/2013, de 14 de febrero, FJ 5). Sin embargo, en el presente supuesto, la delimitación que la propia Ley de archivos de la Comunidad Valenciana hace de su ámbito de aplicación permite conjurar esta interpretación.

Así las cosas, los archivos de titularidad estatal indicados en el precepto impugnado, aunque se rigen exclusivamente por la legislación del Estado y, en su caso, por los convenios de gestión suscritos por éste con la Comunidad Valenciana, pueden formar parte del sistema autonómico de archivos, sin que esto tenga otro posible efecto que el admitido en la STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 74; esto es, la adición de una «sobrepotección a dichos fondos». En relación con el Archivo de la Corona de Aragón, en cuanto archivo cuya gestión tiene reservada el Estado, la Comunidad Valenciana carece de competencias ejecutivas, sin perjuicio de su participación en el patronato constituido por el Real Decreto 1267/2006, de 8 de noviembre. Respecto del Archivo del Reino de Valencia, los históricos provinciales de Castellón y Alicante y el histórico de

Orihuela, al haber transferido el Estado su gestión, corresponde a la Comunidad Valenciana la ejecución de la normativa aprobada por el Estado en los términos del correspondiente Convenio de traspaso de competencias. Debe tenerse en cuenta que la transferencia de la gestión 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 del traspaso. Una vez efectuado, corresponde a las Comunidades Autónomas «la ejecución de la legislación del Estado», pero ésta puede incluir normativa de rango tanto legal como reglamentario (STC 17/1991, de 31 de enero, FJ 19). El concepto constitucional de «gestión» que figura como límite de la competencia autonómica en art. 149.1.28 CE puede incluir la emanación de reglamentos de organización interna y ordenación funcional, pero no dar pie al ejercicio de una potestad reglamentaria de alcance general por parte de la Comunidad Autónoma, según hemos precisado al hilo del examen del art. 127.2 del vigente Estatuto de Autonomía de Cataluña (STC 31/2010, FJ 61).

Los razonamientos expuestos conducen pues a considerar que la interpretación del precepto impugnado, atendiendo a su texto, al conjunto normativo en que se integra y a la doctrina consolidada de este Tribunal, no transgrede los límites competenciales establecidos en el art. 149.1.28 en relación con el art. 149.2 de la Constitución.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a catorce de marzo de dos mil trece.—Pascual Sala Sánchez.—Ramón Rodríguez Arribas.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Francisco José Hernando Santiago.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Firmado y rubricado.