

El régimen jurídico del acceso al disfrute del patrimonio cultural arquitectónico en España

María Diz Rodríguez

Tesis doctoral 2019

Directores:

Francisco Javier Sanz Larruga (Universidad de A Coruña)

María Rosario Alonso Ibáñez (Universidad de Oviedo)

Tutor:

Rafael Colina Garea

Programa Oficial de Doctorado en Derecho





Francisco Javier Sanz Larruga y M^a Rosario Alonso Ibáñez, catedráticos de Derecho Administrativo de la Universidad de A Coruña y de Oviedo, respectivamente

Certifican:

Que la tesis presentada por María Diz Rodríguez con el título *El régimen jurídico del acceso al disfrute del patrimonio cultural arquitectónico en España*, corresponde al trabajo realizado bajo su dirección, y reúne los requisitos para optar al grado de doctor en Derecho.

A Coruña, a 4 de julio de 2019.

Fdo. Francisco Javier Sanz Larruga

Fdo. M^a Rosario Alonso Ibáñez

A mi madre

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar, quiero expresar mi agradecimiento a los dos directores de esta tesis doctoral por su interés, disponibilidad y el apoyo, a la vez riguroso y cordial, que me han brindado en todo momento. Al profesor Dr. Francisco Javier Sanz Larruga le agradezco, especialmente, haber asumido la dirección de un proyecto iniciado con anterioridad, los contactos que me facilitó y sus consejos para reorientarlo. Y a la profesora Dra. M^a Rosario Alonso Ibáñez, su buena acogida desde el principio, la rapidez en contestar a mis preguntas, con comentarios que siempre me han generado una gran confianza y seguridad, y su estímulo constante.

Mi gratitud también para el profesor Dr. Alegre Ávila, por la amabilidad de recibirme en Santander, su dedicación de tiempo y material y por transmitirme ilusión.

Y por supuesto, a mis familiares y amigos, que me han ayudado con su comprensión y ánimo a lo largo de estos años intensos de trabajo.

A todos ellos: muchas gracias.

RESUMEN

La demanda de acceso al disfrute de los bienes culturales es un rasgo común del mundo actual, marcado por la globalización y donde cada sitio posee un patrimonio arquitectónico único, cargado de valores irrepetibles, que refleja su identidad y una trayectoria histórica particular. Poder apreciar y comprender los inmuebles que lo integran, contemplarlos “in situ” y recorrer sus espacios más significativos se reconoce hoy como parte del derecho fundamental de acceso y participación en la vida cultural, por su vinculación con la dignidad humana y el enriquecimiento que su realización comporta. A su vez, eso implica fomentar la protección del patrimonio y la promoción turística, activos principales para el desarrollo territorial sostenible en muchas regiones emergentes. Por todo lo cual, los poderes públicos deben promover y garantizar la conservación, valorización y difusión de ese sector para el goce colectivo. El presente trabajo analiza en profundidad el ordenamiento internacional y la legislación sectorial española en la materia, con el doble objeto de contribuir a la construcción dogmática de ese derecho cultural y averiguar si la regulación española vigente es adecuada y suficiente para asegurar la efectividad de las medidas orientadas a la fruición del patrimonio arquitectónico protegido (construcciones, conjuntos y lugares).

RESUMO

A demanda de acceso ao goce dos bens culturais é un rasgo común do mundo actual, marcado pola globalización e onde cada sitio posúe un patrimonio arquitectónico único, cargado de valores irrepitibles, que reflicte a súa identidade e unha traxectoria histórica particular. Poder apreciar e comprender os inmobles que o integran, contemplalos “in situ” e percorrer os seus espazos máis significativos recoñécese hoxe como parte do dereito fundamental de acceso e participación á vida cultural, pola súa vinculación coa dignidade humana e o enriquecemento que a súa realización comporta. Á súa vez, iso implica fomentar a protección do patrimonio e a promoción turística, activos principais para o desenvolvemento territorial sustentable en moitas rexións emerxentes. Por todo o cal, os poderes públicos deben promover e garantir a conservación, valorización e difusión dese sector para o goce colectivo. O presente traballo analiza en profundidade o ordenamento internacional e a lexislación sectorial española na materia, co dobre obxecto de contribuír á construción dogmática dese dereito cultural e pescudar se a regulación española vixente é adecuada e suficiente para asegurar a efectividade das medidas orientadas a fruición do patrimonio arquitectónico protexido (construcións, conxuntos e lugares).

ABSTRACT

The demand for access to the enjoyment of the cultural legacy is a common feature of today's world characterized by globalization and where each region possesses a unique architectural heritage, full of unrepeatable values, which reflects its identity and a particular historical trajectory. To be able to appreciate and understand that real wealth, to contemplate it "in situ" and to tour its most significant indoor and outdoor spaces, it is now recognized as a part of the right to access and take part in cultural life because of its relationship with human dignity and the spiritual enrichment that its realization entails. At the same time this involves protecting heritage and tourism promotion, two activities that play an important role in promoting sustainable development in developing territories. For all these reasons, the public authorities must take proactive measures to ensure the preservation, enhancement and dissemination of such heritage sector for collective enjoyment. This paper provides an in-depth study of the international legal system and the Spanish sectoral legislation, with the dual aim of contributing to the dogmatic construction of this cultural right and to ascertain whether the current Spanish law is suitable and sufficient to ensure the effectiveness of measures aimed at the access to architectural heritage (architectural works, groups of buildings and sites).

ÍNDICE

ABREVIATURAS	19
PRÓLOGO.....	23
CAPÍTULO PRIMERO.- SITUACIÓN DE PARTIDA: MARCO JURÍDICO-DOG MÁTICO DE LA TUTELA DEL PATRIMONIO CULTURAL ARQUITECTÓNICO EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL.	33
I. Los bienes arquitectónicos objeto de conservación y disfrute.....	33
II. Los sujetos beneficiarios del régimen de protección.....	40
III. El entramado de relaciones jurídicas en torno a la tutela de los bienes arquitectónicos.	45
1. El reconocimiento del acceso a la cultura como un derecho humano y la integración del enfoque de derechos humanos en la tutela del patrimonio material.....	46
2. De la lógica de intervención pública reactiva a la proactiva y a la corresponsabilización de la sociedad civil.	54
3. Hacia una visión global de la tutela vinculada al principio de sostenibilidad.	61
IV. Las políticas públicas orientadas a asegurar la efectividad del acceso universal al disfrute del patrimonio cultural arquitectónico.	66
CAPÍTULO SEGUNDO: ACOTACIÓN DEL DERECHO UNIVERSAL DE ACCESO AL DISFRUTE DEL PATRIMONIO CULTURAL ARQUITECTÓNICO.....	73
I. Aproximación a la delimitación del contenido mínimo o esencial del derecho universal de acceso al disfrute del patrimonio cultural arquitectónico.....	74
II. Variables a tener en cuenta en la configuración legal del régimen jurídico de los bienes culturales arquitectónicos, para asegurar la plena satisfacción de las demandas de acceso a su disfrute que el derecho humano comporta.....	85
1. Variables relativas a las tipologías y características de los bienes protegidos	86
2. Otras variables ajenas a los bienes que influyen en los modos de acceso	89
3. Variables derivadas de los sujetos que interactúan con los bienes y del uso que se les da	90
CAPÍTULO TERCERO: EL ACCESO AL DISFRUTE DEL PATRIMONIO CULTURAL EN EL ORDEN CONSTITUCIONAL ESPAÑOL.....	93
I. Reconocimiento, naturaleza, contenido y alcance del derecho constitucional de acceso a la cultura (art. 44.1 CE).....	94
II. Incidencia del nuevo modelo político-administrativo definido en la CE en la configuración y efectividad del derecho de acceso a la cultura y el patrimonio cultural.....	106
1. El art. 10.2 CE y la internacionalización de los derechos.	107

2. Los EEAA y el acceso al patrimonio cultural. El alcance de los derechos estatutarios.	108
3. Asignación de potestades-competencias públicas vinculadas al patrimonio cultural.....	113
III. Precisiones jurisprudenciales del Tribunal Constitucional y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en relación con la visita pública a los bienes culturales inmuebles y sus límites.....	116
CAPÍTULO CUARTO: ANÁLISIS JURÍDICO-DESCRIPTIVO DEL RÉGIMEN DE ACCESO AL DISFRUTE DEL PATRIMONIO CULTURAL ARQUITECTÓNICO EN LA LEGISLACIÓN SECTORIAL.....	123
I. Aproximación general al concepto de “acceso” en la legislación sectorial de patrimonio cultural y reconocimiento de las situaciones subjetivas a él vinculadas.	125
II. El acceso a los bienes por parte de investigadores y funcionarios.....	132
1. Los bienes afectados.....	133
2. Los sujetos activos (investigadores e inspectores).....	135
3. Los sujetos pasivos (titulares de los bienes).....	137
4. La posición de la Administración cultural: mediación y garantía de efectividad.....	138
III. El acceso a los bienes por parte de todos los ciudadanos: la visita pública.	147
1. Los bienes visitables y condiciones legales de acceso (calendario, gratuidad, publicidad).....	148
2. Los sujetos implicados: derechos y deberes de titulares, visitantes y Administración. ...	154
3. La sujeción de la visita pública a los principios de proporcionalidad y razonabilidad.	166
IV. El acceso a la contemplación del bien desde el exterior.	179
V. El acceso al conocimiento y comprensión de la significación cultural de los bienes.....	188
1. El acceso público a la información sobre los bienes protegidos.....	189
2. La difusión de los bienes culturales, a través de múltiples medios.	194
3. La promoción del conocimiento mediante la educación formal, no formal e informal. ..	196
4. La exigencia de cualificación profesional de todos los que operan con los bienes.	200
5. La delimitación y régimen del entorno de protección de los inmuebles protegidos	201
6. Medidas que fomentan el uso adecuado de los inmuebles, en especial, los de titularidad pública.....	202
7. Herramientas de planificación y gestión de los bienes culturales inmuebles	204
8. Medidas preventivas de protección, en especial, los informes sectoriales.....	208
9. Señales informativas e interpretativas	210
VI. El acceso a la participación en el ejercicio de las funciones públicas de tutela.....	211
CAPÍTULO QUINTO: ANÁLISIS VALORATIVO DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL ACCESO AL DISFRUTE DEL PATRIMONIO CULTURAL ARQUITECTÓNICO EN LA LEGISLACIÓN SECTORIAL.....	217
I. Valoración general del reconocimiento legal de los derechos y situaciones subjetivas vinculadas al acceso al disfrute del patrimonio cultural arquitectónico.	219

1. Las posiciones subjetivas asociadas al conocimiento y comprensión de la significación cultural de los bienes.	221
2. Las situaciones jurídicas subjetivas vinculadas al goce que proporciona el contacto directo con los bienes.	223
3. La participación en las decisiones	227
II. La entrada a los bienes culturales con fines de estudio y la posibilidad de extender la situación preferente de los investigadores a otros colectivos.....	228
III. La visita pública. Alternativas para los espacios culturales declarados BIC.....	230
1. La regulación de la visita pública a los bienes relevantes y singulares.....	230
2. La “visita” a los espacios culturales.....	242
IV. La contemplación de los bienes en condiciones aptas para el disfrute.....	246
V. EL conocimiento y comprensión de la significación cultural del patrimonio.	248
1. El acceso a la información sobre los bienes a través de las TIC.....	251
2. La sensibilización y educación patrimonial.....	254
VI. La participación y la colaboración público-privada en la tutela del patrimonio.....	256
VII. Repensar la tutela del patrimonio cultural arquitectónico en clave dinámica, orientada a la valorización y la efectividad de su función social.	260
1. De la protección a la gestión patrimonial. Omnipresencia de la difusión.	261
2. Reforzar el vínculo entre el reconocimiento formal del valor cultural de los bienes y el derecho de acceso a su disfrute.....	264
3. Sostenibilidad y enfoque integrado. Intensificar el vínculo entre protección del patrimonio cultural y el contexto territorial y social.	267
4. Ejemplaridad de la actuación pública. Acceso al patrimonio cultural y derecho al buen gobierno y a una buena administración.	279
CONCLUSIONES	283
BIBLIOGRAFÍA CITADA	297
ANEXO I: NORMATIVA INTERNACIONAL CITADA.....	307
ANEXO II: SENTENCIAS CITADAS	315

ABREVIATURAS

A/HRC/17/38 Informe de la experta independiente en la esfera de los derechos culturales, Sra. Farida Shaheed, de 21/03/2011, para el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, sobre el derecho de acceso al patrimonio cultural y su disfrute

AAPP Administraciones Públicas

Art. / art. Artículo

AT2020 Agenda Territorial de la Unión Europea 2020

BIC Bien o bienes declarados de interés cultural

BOE Boletín Oficial del Estado

bs bienes

CCAA Comunidades Autónomas

CDESC Comité de Derechos Humanos Económicos, Sociales y Culturales

CE Constitución Española de 1978

Cfr. Confróntese

Coord. Coordinador (Coords. en plural)

DAd Disposición Adicional

DFFF Derechos Fundamentales

DESC Derechos Económicos, sociales y culturales

Dir. Director/a

DOCOMOMO Documentation and Conservation of buildings, sites and neighbourhoods of the Modern Movement

DOUE Diario Oficial de la Unión Europea

DTr Disposición transitoria

DUDH Declaración Universal de Derechos Humanos

Ed. Editor/a

EEAA Estatutos de Autonomía (EA en singular)

EELL Entidades locales

FJ Fundamento jurídico (FFJJ en plural)

ICOMOS	Consejo Internacional de Monumentos y Sitios / International Council on Monuments and Sites
IPCE	Instituto del Patrimonio Cultural de España
L.O.	Ley Orgánica
LPCara	Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés.
LPCast	Ley 1/2001, de 6 de marzo, del Patrimonio Cultural. (Asturias)
LPCCant	Ley 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural de Cantabria.
LPCCat	Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del Patrimonio Cultural Catalán.
LPCCC-M	Ley 4/2013, de 16 de mayo, de Patrimonio Cultural de Castilla-La Mancha.
LPCCyL	Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León.
LPCGal	Ley 5/2016, de 4 de mayo, del patrimonio cultural de Galicia.
LPCHAR	Ley 7/2004, de 18 de octubre, de Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja.
LPCMur	Ley 4/2007, de 16 de marzo, de Patrimonio Cultural de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.
LPCNav	Ley Foral 14/2005, de 22 de noviembre, del Patrimonio Cultural de Navarra.
LPCPV	Ley 6/2019, de 9 de mayo, de Patrimonio Cultural Vasco.
LPCVal	Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciano.
LPHAnd	Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía.
LPHBal	Ley 12/1998, de 21 de diciembre, del Patrimonio Histórico de las Illes Balears.
LPHCan	Ley 4/1999, de 15 de marzo, de Patrimonio Histórico de Canarias.
LPHCE	Ley 2/1999, de 29 de marzo, de Patrimonio Histórico y Cultural de Extremadura.
LPHCM	Ley 3/2013, de 18 de junio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid.
LPHE	Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español
OG	Observación General del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales
PC	Patrimonio cultural
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Humanos Económicos, Sociales y Culturales
p.	páginas
PrLPCC	Proyecto de Ley de Patrimonio Cultural de Canarias (4 de junio de 2018)

RAP	Revista de Administración Pública
rec.	Recurso
RPHE	Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.
STC	Sentencia del TC (SSTC en plural)
STS	Sentencia del Tribunal Supremo (SSTS en plural)
STSJ	Sentencia de Tribunal Superior de Justicia
TC	Tribunal Constitucional
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TIC	Tecnologías de la información y comunicación
TJCE	Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas
TS	Tribunal Supremo
TSJ	Tribunal Superior de Justicia
UE	Unión Europea
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

PRÓLOGO

La demanda de acceso y disfrute de los bienes culturales es un rasgo común de esta época marcada por la globalización. Desde hace más de medio siglo se ha generado un creciente interés en conservar y acceder a las manifestaciones culturales propias de cada lugar, y ello no sólo por el goce estético que proporcionan o por mero afán de conocimiento histórico, sino porque en ellas se expresa la identidad de los pueblos y la diversidad de respuestas del hombre ante las preguntas de sentido más elementales. El auge del turismo cultural en las últimas décadas es una buena muestra de esos deseos y contribuye también a poner de relieve otro aspecto importante: el valor de la cultura – y del patrimonio arquitectónico, en particular – como fuente de enriquecimiento de la personalidad individual y social y como recurso para el desarrollo sostenible de colectividades y territorios.

En general, la construcción jurídica surge como una exigencia de la realidad, para establecer los perfiles y el régimen normativo de algo que preexiste en la conciencia social y se encuentra en una situación de riesgo o conflicto. Así ha sucedido también en este campo. En materia de patrimonio cultural, ante la inminencia de factores que lo ponían en peligro de desaparición o deterioro (guerras mundiales o prácticas empresariales, entre otros), surge un orden jurídico para protegerlo y promocionarlo que ha ido experimentando un desarrollo extraordinario, tanto en el nivel internacional como nacional, a través de tratados y otros documentos, universales y regionales, y de disposiciones de rango constitucional y legal, en España y demás Estados de nuestro entorno.

El interés público por el legado cultural más sobresaliente de las generaciones anteriores ha sido reconocido desde la antigüedad, dando lugar a ciertas normas específicas para su preservación, pero durante el siglo XX ese interés no sólo se ha reforzado sino que se ha ampliado considerablemente. En la actualidad se extiende a todo tipo de bienes que expresan de modo significativo los modos de ser y entender de las sociedades precedentes o, como dicen los miembros de la *Comisión Franceschini* (una comisión de investigación convocada en Italia entre los años 1964-1967 para la “tutela y la valoración de las cosas de interés histórico, arqueológico, artístico y del paisaje”), aquellos “testimonios dotados de valor de civilización” y avocados, por ello, a la fruición colectiva.

A todo ese conjunto patrimonial, aglutinado bajo el término unívoco de “bienes culturales”, se les ha otorgado un estatuto jurídico propio, común a todos ellos, que implica nuevas funciones de los poderes públicos, orientadas a su protección, conservación, valorización y transmisión. Su especificidad ha dado lugar a una compleja red de relaciones jurídicas que han servido de justificación para la aparición de una nueva rama del derecho público, que a su vez se ha ido paulatinamente enriqueciendo y sectorizando para abordar todos los ámbitos del patrimonio tangible e intangible.

Paralelamente a ese proceso, a mediados del siglo pasado, se inicia un camino de reconocimiento de ciertas facultades de índole cultural como derechos humanos, que culmina casi veinte años después de la Declaración Universal de Derechos Humanos, con la aprobación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) en 1966. Entre los mismos ocupa un lugar neurálgico el derecho a participar en la vida cultural (art. 15.1 a) PIDESC), que comprende el acceso y se refiere no sólo a la actividad creativa o de producción sino también al disfrute de su resultado, materializado en los bienes y servicios culturales. A la vista de lo dispuesto en este artículo y otras disposiciones internacionales, la doctrina ha concluido que el acceso al patrimonio cultural y su disfrute constituye también un derecho humano, aunque no esté enunciado como derecho autónomo ni su contenido esté perfectamente delimitado.

A partir de ese momento, en el ámbito internacional, se va abriendo espacio a la integración del enfoque de derechos humanos en la actividad de tutela del patrimonio cultural promovido por otros tratados, y a la vinculación de la misma con el desarrollo sostenible. Los derechos de las personas y los deberes de las instancias públicas se comprenden, cada día más profundamente, como partes inseparables de una única realidad, que persigue un proyecto de sociedad en el que todos sean corresponsables. Tras una primera lectura de la legislación sectorial española, no he vislumbrado estas conexiones con la misma fuerza. Descubrir las y reforzarlas, mediante las propuestas que se puedan presentar, forma parte de los propósitos con los que se acomete esta tesis.

En el art. 44.1 de la Constitución Española de 1978 (CE) también se reconoce un derecho de acceso a la cultura, que cabe calificar de fundamental al estar dentro del Título I de la misma, vinculado al mandato a los poderes públicos de promoverlo y tutelarlos, y en relación con el patrimonio cultural en concreto, a las obligaciones que se les encomienda en el art. 46 de la misma: garantizar su conservación y promover el enriquecimiento de esos bienes. De ahí y de la ratificación por España del PIDESC y demás tratados internacionales sobre la materia (incorporados, por eso, a nuestro ordenamiento interno) se desprende que, al igual que en el orden internacional, en el Estado español existe la obligación para todos los poderes públicos de procurar, por todos los medios a su alcance, que su población disponga de los medios necesarios para acceder, en igualdad de condiciones, al disfrute de su patrimonio cultural.

La primera ley reguladora de la cultura material que se aprueba tras la CE, la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (en adelante LPHE) proclama en su Preámbulo que el disfrute del patrimonio por los ciudadanos constituye la finalidad y objetivo último de la tutela y en su parte dispositiva establece un régimen de visita pública para los bienes más relevantes y articula otros medios para asegurar su difusión y fruición. Lo mismo sucede con las otras 17 leyes autonómicas reguladoras del Patrimonio Cultural, que participan de los mismos objetivos de la Ley estatal y de unos contenidos muy similares. No obstante, lo cierto es que pese a esa claridad en la orientación finalista del ordenamiento jurídico, en algunos casos expresada con un énfasis muy elocuente, la inmensa mayoría de las leyes sectoriales en esta materia se manifiestan más bien tímidas a la hora de reconocer y configurar derechos subjetivos que fortalezcan el derecho humano y constitucional del acceso a la cultura – y en consecuencia, a los bienes arquitectónicos que la expresan – y de regular mecanismos que los doten de efectividad.

La realidad de hoy nos muestra que, a pesar de que el fin del acceso universal al patrimonio es asumido por el ordenamiento interno desde hace décadas, situándose como objeto de todas las leyes sectoriales y de que está presente en la opinión pública y en buena parte de la clase política española (como se manifiesta en la puesta en marcha de algunas políticas públicas), la mayoría de los bienes inmuebles de interés cultural no están abiertos al público para una visita que cubra los estándares mínimos de satisfacción y el acceso al conocimiento y comprensión de los mismos no resulta fácilmente asequible a todos los interesados.

Es evidente que puede haber múltiples causas que expliquen esa falta de correspondencia entre los objetivos legales y los hechos. En términos generales, parece que las bases de la regulación jurídica son aceptables y consistentes, sin perjuicio que haya indicadores que denotan lagunas y deficiencias en la legislación patrimonial, tanto en aspectos sustantivos como formales, que pueden dificultar su eficacia y deben ser objeto de revisión. De todos modos, la mayoría de los expertos coinciden en que los motivos de esa incongruencia tienen que ver, más bien, o con la falta real de voluntad política y/o con la escasez de medios disponibles para aplicar las leyes.

Por todo lo cual, considerando el interés del tema y teniendo en cuenta esa situación de partida, me propongo acometer esta investigación acerca del régimen de acceso al patrimonio cultural arquitectónico con los dos siguientes objetivos:

Primero: Contribuir al avance en la construcción dogmática del derecho de todas las personas a acceder al disfrute de la cultura, mediante una aproximación a la delimitación del contenido del derecho de acceso a una de sus expresiones principales: el patrimonio cultural arquitectónico. Y

Segundo: Exponer y analizar críticamente la regulación jurídica vigente en España sobre el acceso al disfrute del patrimonio cultural arquitectónico, dentro del contexto actual, valorando en general su enfoque, contenido y alcance, y en particular, los mecanismos jurídicos principales previstos para hacerlo efectivo, con la idea de averiguar si esa regulación puede considerarse adecuada y suficiente para asegurar y garantizar el derecho de acceso al disfrute de ese sector patrimonial y proponer, en su caso, la revisión y mejora de la ordenación legal.

La investigación se centrará en el denominado “patrimonio arquitectónico”, integrado por bienes inmuebles poseedores de ese carácter: construcciones singulares y bienes de base territorial que conforman conjuntos históricos y sitios o lugares con valor cultural a partir de grupos de obras del hombre y elementos de la naturaleza. En general, una aproximación a la tutela jurídica del patrimonio cultural, en cualquiera de sus aspectos, no debería ser fragmentaria sino sistemática en la comprensión de todos los bienes que lo integran y de los vínculos existentes entre ellos, pero considerando la diversidad de tipologías que se aglutinan bajo el término de patrimonio cultural y las especificidades de cada uno de ellas, con las consiguientes peculiaridades en cuanto a la forma de acceso físico, y teniendo en cuenta también las características de este trabajo, me ha parecido imposible extender el análisis a la regulación de todos los muebles, inmuebles y elementos inmateriales que por su valor cultural son objeto de protección jurídica, y he optado por ceñir el ámbito de estudio al patrimonio arquitectónico.

A fin de alcanzar esos objetivos, se procede según la siguiente metodología: la identificación y examen del marco jurídico y doctrinal internacional, que en este terreno ha ido por delante de los ordenamientos estatales, y el análisis jurídico, descriptivo y valorativo, de los preceptos constitucionales y legales relacionados con el derecho de acceso al disfrute de la cultura material, y en particular, del patrimonio cultural arquitectónico: su reconocimiento, contenido y las medidas orientadas a promover y garantizar la efectividad del mismo. Con ese fin se tendrán en cuenta, de una parte, los tratados internacionales, universales y regionales, de aplicación en España, así como las disposiciones normativas y jurisprudenciales de los organismos de la Unión Europea (en adelante, UE) y del Consejo de Europa, así como el resto de documentación consensuada (soft law) y las aportaciones científicas de los especialistas; y de otra, la Constitución, jurisprudencia, doctrina y legislación española, con particular hincapié en las leyes reguladoras del patrimonio cultural. Por razones de claridad expositiva, el análisis de la legislación sectorial – en total, 18 leyes – será objeto de dos apartados: se expone, en primer lugar, la descripción de la regulación contenida en cada una de ellas, estructurada en función de las distintas modalidades de acceso al disfrute de este sector patrimonial (físico, intelectual-afectivo y participación en los procesos de toma de decisiones públicas al respecto), y a continuación, un análisis personal valorativo de la normativa.

En relación con el examen de la legislación patrimonial, únicamente añadir que se han tenido en cuenta diferentes ópticas, atendiendo a su racionalidad ética (adecuación de los fines y justificación), comunicativa (claridad expositiva), al punto de vista jurídico formal (integración en el sistema jurídico) y técnico (eficacia y eficiencia), aunque no se utilice este esquema en el capítulo dedicado expresamente a la evaluación ni se explicita. Todos esos enfoques estarán presentes en el curso del trabajo de investigación y serán tomados en consideración para poder dar una respuesta a las cuestiones formuladas, concretamente a la pregunta de en qué medida la legislación sectorial española es adecuada para dar cumplimiento efectivo a las exigencias de acceso al patrimonio arquitectónico cultural planteadas por la sociedad y reconocidas en el orden internacional y constitucional, que las conciben como un derecho de todo ser humano.

Circunscribir el ámbito del trabajo a la legislación sectorial en materia de patrimonio cultural no significa ignorar que la tutela de estos bienes y las garantías del derecho de acceso a los mismos no se agotan en sus disposiciones. Cualquier persona que se acerque al estudio de la protección, conservación, valorización y difusión de los bienes arquitectónicos, se topa enseguida con la necesidad de conocer y manejar otras normativas sectoriales (leyes de ordenación territorial y urbanística, paisaje, patrimonio natural, turismo, accesibilidad o educación, entre otras), que constituyen instrumentos no sólo complementarios sino a veces imprescindibles para conseguir esos fines de modo satisfactorio, pero su análisis excede con mucho los propósitos que aquí se proponen, por lo cual, el conocimiento de esas fuentes sólo se ha tenido en cuenta tangencialmente.

Por último, antes de finalizar este apartado sobre la metodología empleada, quisiera añadir una precisión en torno al uso del término “tutela” en su referencia al patrimonio cultural: en este trabajo se utiliza siempre en su acepción más amplia, que comprende la actividad orientada a la protección, conservación, puesta en valor y difusión de los bienes.

En congruencia con todo lo anterior, se adopta una estructura prácticamente secuencial. El contenido se distribuye en cinco capítulos, a los que siguen las conclusiones.

El primer capítulo constituye una condensación sobre la situación de partida, imprescindible para poder construir el cuerpo esencial de esta tesis. Describe el marco jurídico-dogmático del planteamiento de la tutela del patrimonio cultural arquitectónico y el acceso a la cultura material desde mediados del siglo XX hasta nuestros días, en el contexto internacional. Se hace hincapié en el proceso evolutivo, pues los cambios experimentados en la orientación del Derecho de este sector cultural son muy significativos para nuestro propósito, ya que la legislación española actual es deudora de esa evolución conceptual y normativa. De su descripción se deducen tres procesos relevantes e interconectados: un cambio de orientación desde la democratización del patrimonio y su tutela hacia la promoción de una democracia efectiva; un énfasis

progresivo en la dimensión dinámica de la tutela; y una integración del enfoque de derechos humanos en sus funciones. Con la amplificación sucesiva del concepto de patrimonio arquitectónico se da entrada a bienes representativos de todos los sectores sociales. En el ámbito subjetivo se presta una atención particular a los sectores más vulnerables (minorías étnicas, jóvenes, niños, discapacitados, etc.), y se pasa de considerar a las personas como meros beneficiarios de la actividad tuitiva a verlos como sujetos activos. En la ordenación de las relaciones jurídicas y de las políticas, se observa un desplazamiento del foco de atención desde la conservación hacia la valorización y promoción, con idea de que la sociedad pueda disfrutarlos y servirse de ellos, y desde objetivos difusionistas a lograr una mayor implicación social en todas las fases de la tutela, que se vincula decididamente a procesos de desarrollo sostenible.

El segundo capítulo se centra en la dimensión subjetiva. Contiene una serie de digresiones en torno a la configuración abstracta y legal del derecho humano de acceso al disfrute del patrimonio cultural, que sirve para contribuir a su construcción dogmática y a la comprensión y evaluación de la legislación actual. Se aborda desde la perspectiva de un potencial legislador estatal que debe trasladar a su terreno los objetivos y compromisos asumidos en el ámbito internacional. De los dos apartados en que se descompone el capítulo, el primero recoge una propuesta de delimitación del contenido mínimo del mencionado derecho humano, acotándolo al disfrute del patrimonio arquitectónico, a partir de unas consideraciones sobre el interés jurídico protegido, las modalidades del acceso y de las posiciones jurídicas de los sujetos implicados. Su contenido abarca simultáneamente facultades de los sujetos activos – todos los seres humanos – y deberes correlativos de los sujetos pasivos, sobre todo en las administraciones públicas competentes. En el segundo apartado se vierte una reflexión personal en torno a las variables que han de tenerse en cuenta en el diseño de una estrategia legal que permita la plena satisfacción de las demandas de acceso al disfrute de los bienes arquitectónicos hoy en día. Me refiero a factores de todo tipo (morfología y relevancia de los bienes, estado de conservación, destino original y actual, percepción social, etc.), que condicionan la regulación de los mecanismos legales para asegurar la conservación y el acceso a los bienes culturales arquitectónicos, que variarán en gran parte según la idiosincrasia particular de cada lugar.

En el tercero se aborda el examen de las disposiciones que afectan al acceso al disfrute del patrimonio cultural arquitectónico en el bloque de constitucionalidad, integrado por la Constitución Española vigente (CE), los Estatutos de Autonomía (EEAA) y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (TC) y, por extensión, del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH). El capítulo comienza con un análisis del contenido, naturaleza y alcance del derecho de acceso a la cultura reconocido en el artículo 44.1 CE, en el marco de la interpretación sistemática de dicha norma fundamental y de la doctrina científica.

En segundo lugar, se pone de relieve la incidencia del nuevo modelo político - administrativo definido en la Constitución, marcado simultáneamente por dos tendencias contradictorias: el proceso de internacionalización de los derechos culturales y de la normativa reguladora del patrimonio cultural, y la inflación de leyes sectoriales en el ámbito interno, derivada de la concurrencia competencial que la CE establece en este campo de actuación pública tanto a nivel normativo como a nivel ejecutivo y de gestión de los bienes que lo integran. Y finalmente, dentro de ese contexto, se recoge la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional en lo que afecta a la regulación del contenido mínimo de la visita pública al patrimonio cultural inmueble y de la contemplación de los bienes desde el exterior, y la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en relación con los límites y restricciones que pueden incidir sobre este derecho humano y constitucional del acceso a los bienes arquitectónicos, que en ningún caso puede considerarse un derecho absoluto.

El cuarto capítulo comprende un análisis sistemático y descriptivo del contenido de las leyes sectoriales del patrimonio cultural vigentes en España en lo que conciernen al régimen jurídico del acceso al disfrute del patrimonio cultural arquitectónico, sin perjuicio de que se haga referencia, tangencialmente, a otras leyes sectoriales que afectan a ese conjunto patrimonial o a una parte del mismo, como la ley reguladora del Patrimonio Nacional donde se integran bienes declarados de interés cultural. Su contenido se agrupa en torno a cinco bloques temáticos. El primero trata del significado de acceso que manejan las leyes sectoriales objeto de estudio, que tienen, por lo general, dos acepciones, una más amplia y otra restringida a los bienes singulares arquitectónicos. Los cuatro siguientes se focalizan en las diversas modalidades de acceso al disfrute de ese sector patrimonial: el acceso físico a los bienes con vistas de investigación o inspección; la visita pública a su interior; el acceso a su contemplación exterior "in situ"; el acceso al conocimiento y comprensión de su significación cultural; y el acceso a la participación en los procesos que conlleva el ejercicio de las funciones públicas de tutela. Se trata de describir la estrategia regulatoria diseñada por las leyes sectoriales españolas desde un enfoque global, contemplando no sólo la regulación de instrumentos afectados a cada uno de los fines (registros públicos de bienes, entornos de protección, medios de difusión, señalización, educación formal e informal, etc.) sino las distintas formas de actuación pública para promoverlos y hacerlos efectivos: prevención, intervenciones materiales, control y sanción, estímulos a la colaboración privada, etc.

En el quinto capítulo se realiza un análisis crítico de toda la regulación anteriormente descrita que, en términos generales, precisa de un desplazamiento del énfasis desde la protección del patrimonio a su valorización y difusión. El examen se realiza teniendo en cuenta el ámbito espacial de todo el Estado y el momento contemporáneo – no, por lo tanto, el de cada ley y su fecha de su aprobación –, el marco normativo supralegal de

aplicación en España y las corrientes doctrinales imperantes en nuestro entorno, ya contemplados, así como la adecuación entre los fines propuestos y los instrumentos previstos para hacerlos efectivos. Y todo ello con un enfoque propositivo, cuyo sentido se deja ya entrever en el enunciado de muchos apartados. El orden en que aparecen obedecen a tres perspectivas diferentes: la posición de los sujetos intervinientes en la relación jurídica, la vertiente objetiva a través de los elementos que componen el derecho – acceso físico, intelectual-afectivo y participación – y la óptica de la efectividad. En primer lugar se aborda el análisis del reconocimiento y configuración legal de los derechos subjetivos y demás situaciones en las que se concreta el derecho constitucional de acceso a la cultura. Los cinco apartados siguientes recogen la valoración de la regulación legal sobre el acceso a los bienes arquitectónicos, a su conocimiento y comprensión y a los procesos de decisión pública en el ejercicio de la tutela patrimonial, destacando en cada caso los medios específicos para alcanzarlos. Y en último lugar, apartado siete, se exponen algunas ideas sobre instrumentos y formas de actuación administrativa contempladas en la legislación sectorial que, con diversas variaciones en su regulación, podrían mejorar el acceso al disfrute del patrimonio.

Como no puede ser de otro modo, el trabajo se cierra con la relación de la bibliografía citada, precedida de la exposición de las principales conclusiones. No es este el lugar para resumir su contenido, pero me parece útil resaltar al menos las siguientes cuestiones generales sobre el papel del legislador. El establecimiento de un marco jurídico que reconozca el derecho de acceder a los medios que permitan a todos, disfrutar del patrimonio cultural, personal y colectivamente, y ponga las bases para hacerlo efectivo es importante, pero la consecución de ese derecho no es sólo responsabilidad del legislador (y menos aún de las comisiones parlamentarias de cultura exclusivamente), sino de todos los poderes públicos y de la ciudadanía en su conjunto. La tutela del patrimonio cultural arquitectónico, con el estatuto propio de los diferentes bienes que lo integran, y de los derechos a ellos vinculados, debe enmarcarse en un proyecto amplio de desarrollo territorial donde participe activamente la sociedad civil, que busque aumentar el bienestar general bajo parámetros de sostenibilidad, y en el cual se encare el futuro sin renunciar al legado cultural, base segura para el crecimiento.

Últimamente se acusa en muchos foros una predisposición a situar la cultura en el centro o en un lugar destacado del desarrollo sostenible. En esa línea, la UNESCO afirma en relación con los bienes culturales: “El patrimonio es un activo esencial para nuestro bienestar y el de las generaciones futuras, y se está perdiendo a una velocidad alarmante como resultado de los efectos combinados de la urbanización, las presiones del desarrollo, la globalización, los conflictos y fenómenos asociados al cambio climático. Se deberían reforzar las políticas y los programas nacionales para garantizar la protección y la promoción del patrimonio y de sus sistemas heredados de valores y expresiones

culturales, como parte del acervo común, dándole al mismo tiempo un papel central en la vida de las sociedades. Ello debería lograrse por medio de su plena integración en el sector del desarrollo, así como en los programas educativos”. (Declaración de Hangzhou, 2013) Deseo que este trabajo, con las ideas que se aportan sobre la regulación legal del acceso al disfrute universal del patrimonio cultural arquitectónico, pueda contribuir a que en España se estrechen los vínculos jurídicos entre la tutela de esos bienes, el goce que proporcionan y el aumento de la calidad de vida de las personas.

CAPÍTULO PRIMERO. SITUACIÓN DE PARTIDA: MARCO JURÍDICO-DOGMÁTICO DE LA TUTELA DEL PATRIMONIO CULTURAL ARQUITECTÓNICO EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

Conocer las líneas que han guiado las ideas en torno a la ordenación de la protección y promoción de este sector desde mediados de siglo XX hasta la actualidad en el ámbito universal y europeo constituye una ayuda imprescindible para centrar el trabajo en la perspectiva adecuada y evaluar con mayor fundamento la normativa sectorial española, que es parte tributaria del mismo. El ordenamiento y la doctrina científica internacional han ido por delante de los legisladores estatales en esta materia.

La exposición de los rasgos fundamentales de ese marco y su proceso evolutivo se hace tomando como referencia cuatro parámetros básicos: los bienes, los sujetos, las relaciones jurídicas que surgen como fruto de la vinculación entre ellos y las políticas y programas de acción pública orientadas al fin último de hacer posible el disfrute del patrimonio, mediante el acceso al conocimiento y contemplación *in situ* de los inmuebles y a la participación en los procesos de toma de decisiones sobre los mismos. En cuanto al modo de abordar los temas, se alude, en primer lugar, a las notas que caracterizan la concepción actual, y posteriormente a las transformaciones que se han sucedido hasta llegar a la misma ilustrando esta evolución a través de los documentos más relevantes recogidos por orden cronológico de aprobación.

I. Los bienes arquitectónicos objeto de conservación y disfrute.

En un sentido amplio, el patrimonio arquitectónico se identifica hoy con conjunto heterogéneo de bienes portadores de diferentes valores a los que la sociedad reconoce como expresión de cultura y en esa medida, dignos de protección. El siglo XX ha dejado atrás la mirada restringida, singular, monumental y artística predominante en el XIX, enraizada en el valor de la historia, y la ha sustituido por una visión vasta y dinámica que agrupa a bienes con significación para las personas y comunidades, a las que aporta sentido de identidad y un activo en sus procesos de desarrollo.

Esta nueva noción sólo se explica por la profunda renovación del concepto de cultura y las aproximaciones conceptuales y metodológicas al fenómeno cultural¹ que han caracterizado las últimas décadas del siglo pasado, muy influidas por la antropología, las nuevas acepciones de medio ambiente y paisaje, y por la diversificación de las potencialidades atribuidas a la cultura.

De la noción de monumento se evoluciona hacia la de bien cultural² y de ahí a la de patrimonio cultural, que es concebido esencialmente como la dimensión pasiva o estática de la cultura, su realización culminada. En él se integran no sólo las obras más sobresalientes generadas por el espíritu humano o los objetos más grandiosos y singulares promovidos por las personas o instituciones socialmente relevantes, sino también otros elementos de menor envergadura pero representativos de la vida y los valores de cada sociedad. Por lo que se refiere al patrimonio arquitectónico, esto se concreta en la valoración de las arquitecturas menores, aisladas o de conjunto, como pueden ser las viviendas de las clases medias, de marineros y labradores, o las instalaciones fabriles, las granjas rurales, las aldeas y otros conjuntos históricos, que pasan a formar parte de los bienes protegidos, junto a los castillos, los palacios y las iglesias. Se acentúa cada vez más la dimensión espacial del patrimonio y a los asentamientos, rurales o urbanos, se añaden otras zonas que conforman áreas paisajísticas, itinerarios o lugares significativos que por su interés cultural se van incorporando también al elenco de bienes integrantes de este sector patrimonial. El

¹ En torno al concepto de cultura, puede decirse que en el siglo XVIII ya se percibe un esfuerzo por sistematizar el cúmulo de saberes y sensibilidades que por primera vez se reúnen bajo el término de cultura. A partir de ahí las definiciones se suceden de forma ininterrumpida. El profesor JESÚS PRIETO DE PEDRO advierte en su monografía "Cultura, culturas y Constitución" (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1992, p. 25) que en la década de 1960 ya se habían contabilizado más de 250 definiciones de cultura, en casi todas las cuales, con diferentes matices, suelen encontrarse dos referencias básicas: a la creación humana que implica una actividad intelectual y libre, y a la manifestación secular de la colectividad. Como afirma, entre otros, Peter HABERLE, en nuestros días estamos ante un concepto amplio y abierto, que va más allá de equiparar la cultura a las artes (proceso de creación) para abarcar también su sentido antropológico, como modo de vida, tradiciones y valores (producto social). En esta noción se entrelazan no sólo la dimensión individual y colectiva, sino también su doble vertiente de proceso dinámico en constante transformación y de resultado, de manera que a los objetos y actividades que se reconocen como fruto de ese proceso creativo y de conformación de estilos de vida también se les atribuye ese carácter. Lo relevante para nuestro propósito es destacar que esta concepción vasta de cultura condiciona de manera decisiva la visión jurídica, la organización política o construcción destinada a asegurar los sistemas sociales, y la configuración de los derechos culturales, aportando una serie de especificidades en cuanto a su exigibilidad jurídica interna

² El concepto de "bien cultural" es una novedosa categoría que se construye sobre la base de dos elementos: la cualidad espiritual mencionada ("testimonio dotado de valor de civilización"), estrechamente ligada a la vida social de nuestros predecesores, y la afectación al disfrute colectivo (su destino público). Fue elaborado por la Comisión Franceschini, ya mencionada, como fruto de su preocupación por encontrar un concepto unívoco de bienes susceptibles de ser protegidos, a los que poder dar un tratamiento jurídico unitario. Ha tenido una influencia decisiva en el panorama jurídico de nuestro entorno.

territorio va adquiriendo, poco a poco, más protagonismo hasta el punto de que en los últimos tiempos no sólo se aprecia como contexto o escenario inseparable de los bienes protegidos, por la significación que aporta, sino como artífice de procesos sociales y culturales, llegando así a considerarse por algunos como un bien patrimonial en sí mismo³. El fenómeno de la resignificación del territorio, independientemente de que no se llegue a ese nivel de “patrimonialización”⁴, tiene efectos muy relevantes sobre la tutela.

La evolución del concepto se puede seguir a través de numerosos convenios y documentos internacionales, que desde mediados de siglo han ido dando forma normativa a la labor que en el plano científico y doctrinal han realizado diversos especialistas, bajo el auspicio de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (en adelante UNESCO)⁵ o el Consejo Internacional de los Monumentos y Sitios (en adelante ICOMOS, de la sigla en inglés *International Council on Monuments and Sites*, que es una asociación civil no gubernamental, ubicada en París y ligada a la ONU, a través de la Unesco) y, en el ámbito europeo, del Consejo de Europa. Destacamos a continuación los más relevantes, que se citan por orden cronológico. Todos ellos se refieren a bienes arquitectónicos, aunque no siempre utilicen esa expresión⁶.

³ CASTRILLO ROMÓN María A., “Territorio y patrimonio en la IX Conferencia del Consejo Académico Iberoamericano: ideas y experiencias para una nueva cultura disciplinar”. En *Ciudades, Revista del Instituto de Urbanística de la Universidad de Valladolid nº 4* (Ejemplar dedicado a: Territorio y patrimonio), 1998, p. 16. La autora del artículo expresa así esta opinión extendida: “El territorio es considerado como patrimonio cultural en la medida en que en él se reconocen atributos edificados y no edificados que son identificables con una cultura o con una determinada forma de organización social o de quehacer humano”. Y añade un matiz interesante: “no obstante, a este respecto, es importante apreciar con el profesor Ortega Valcárcel, que lo que resulta determinante para que un territorio dado adquiera valor patrimonial – para que sea reconocible y preservable – es la aceptación social del mismo como tal legado cultural”.

⁴ Los procesos así designados, mediante los cuales un grupo intencionalmente dota a determinados bienes de nuevas lecturas e reinterpretaciones para considerarlos, por su significación e importancia, parte del patrimonio cultural que hay que proteger y promover, es frecuente y entraña sus riesgos. En este sentido general, me parece ilustrativo, entre otros, el artículo del profesor de historia del arte de la Universidad de Granada y miembro de ICOMOS, José CASTILLO RUIZ, “El futuro del Patrimonio Histórico: la patrimonialización del hombre”, publicado en la *Revista electrónica de Patrimonio Histórico*, E-rph, nº 1, 2007, pp. 319-335. Y en relación con el territorio: el de Celia MARTÍNEZ YÁÑEZ, “Patrimonialización del territorio y territorialización del patrimonio”, publicado en *Cuadernos de arte de la Universidad de Granada*, nº 38, 2008, pp. 251-266

⁵ La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura fue creada el 26 de noviembre de 1945 como agencia especializada de la ONU. Dentro de su estructura orgánica se constituye el Comité del Patrimonio Mundial, que a su vez se articula a través del Centro Internacional de Estudios para la Conservación y Restauración de los Bienes Culturales (ICCROM) del Consejo Internacional de los Monumentos y Sitios (ICOMOS), y la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y sus Recursos (UICN).

⁶ En cuanto al uso del término, se anota que hasta 1975 los documentos nunca mencionan al patrimonio arquitectónico como tal. La Carta de Atenas (1931) se referirá a “monumentos artísticos e históricos” en

Sitúo el punto de partida en la Convención sobre la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado de 1954⁷. Allí se introduce por primera vez una noción de "bienes culturales" en la que el elemento central no es el origen ni el régimen de propiedad (pública o privada) de los mismos, sino el valor derivado de sus características intrínsecas. Su artículo 1º recoge tres amplias categorías de objetos merecedores de protección: los bienes muebles o inmuebles que se consideren de gran importancia para el patrimonio cultural de los pueblos; los edificios destinados a conservar, exponer o proteger los bienes muebles que puedan ser incluidos en la categoría anterior (en este caso la razón de la protección de dichos edificios obedece a su función o contenido); y las zonas que alberguen un grupo de monumentos históricos o artísticos susceptibles de ser incluidos en las categorías anteriores ("centros monumentales", que pueden comprender barrios o ciudades enteras).

El segundo hito destacable es la *Carta Internacional sobre la Conservación y la Restauración de Monumentos y Sitios*, de 1964, conocida como "Carta de Venecia". Este documento amplía el concepto de monumento histórico respecto a la Carta de Atenas (1931) al posibilitar su aplicación a agrupaciones de edificaciones en ámbitos urbanos y rurales y abarcar elementos modestos que hayan adquirido con el tiempo valor cultural.

La Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural adoptada por la UNESCO el 23 de noviembre de 1972 y aceptada por instrumento de 18 de marzo de 1982 (Boletín Oficial del Estado (en adelante, BOE) nº 156, de 1/07/82), recoge en su artículo primero que a los efectos de la Convención "considerará patrimonio cultural: - los monumentos: obras arquitectónicas, de escultura o de pinturas monumentales, elementos o estructuras de carácter arqueológico, inscripciones, cavernas y grupos de elementos, que tengan un Valor Universal Excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia; - los conjuntos: grupos de construcciones, aisladas o reunidas, cuya arquitectura, unidad e integración en el paisaje les dé un Valor Universal Excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia; y - los lugares:

el contexto más general del "patrimonio artístico y arqueológico". Y otro tanto ocurrirá con la Carta de Venecia (1964) que se referirá a "monumentos y conjuntos histórico-artísticos", o con la Conferencia de 1969 que legislará sobre lo que todavía se denominaba Patrimonio Cultural Inmobiliario. Habrá que esperar a que se elabore la Carta Europea del Patrimonio Arquitectónico, en 1975, para leer esta expresión y en general, un lenguaje más próximo al que usamos hoy en día. Finalmente, conviene también resaltar que en algunos documentos recientes aparece con cierta frecuencia la expresión "Patrimonio Construido" o "Patrimonio Edificado", para referirse a realidades diversas: restos arqueológicos, edificios o monumentos singulares, decoración y escultura arquitectónica, conjuntos históricos relacionados con el medio ambiente y el territorio, paisajes antropizados, etc.; en definitiva, como un reflejo de la aproximación entre las categorías de bienes inmuebles y muebles y entre lo tangible y lo intangible.

⁷ Convenio para la Protección de los Bienes Culturales en caso de conflicto armado, firmado en La Haya el 14 de mayo de 1954, ratificado por instrumento de 9 de junio de 1960 (B.O.E. número 282, de 24 de noviembre de 1960)

obras del hombre u obras conjuntas del hombre y la naturaleza así como las zonas, incluidos los lugares arqueológicos que tengan un Valor Universal Excepcional desde el punto de vista histórico, estético, etnológico o antropológico.” Con este texto se acoge un concepto amplio e inclusivo, en el que se aprecian, junto con los contenidos histórico-artísticos, otro tipo de valores asociados a esos bienes como los económicos, productivos, ambientales, sociales, tecnológicos, urbanos o simbólicos.

En 1975, Año Europeo del Patrimonio Arquitectónico, se aprueban en Europa dos documentos memorables: la Declaración de Ámsterdam, fruto del Congreso celebrado en el seno del Consejo de Europa sobre la materia, y la Resolución 598 de su Asamblea Parlamentaria. Ambos parten de un concepto amplio de patrimonio arquitectónico que incluye no sólo edificios individuales o conjuntos de excepcional calidad y sus entornos, sino también todas las áreas de ciudades o pueblos que constituyan una entidad, no sólo por la coherencia de su estilo, sino también por la huella de la historia de los que allí vivieron durante generaciones, aunque no posean un valor artístico relevante. En esta época se suma también al elenco de bienes objeto de reconocimiento y protección internacional aquellos que componen el “patrimonio industrial” (conjunto de estructuras, piezas y máquinas utilizadas hasta fechas relativamente recientes), que es promocionado tras la creación, en 1978, del Comité Internacional para la conservación del Patrimonio Industrial (TICCIH)⁸ en la III Conferencia Internacional sobre la Conservación de Monumentos Industriales que se celebró en Suecia.

El siguiente documento de interés es la Carta de Florencia, elaborada por el Comité Internacional de Jardines Históricos ICOMOS-IFLA y adoptada por el ICOMOS en 1982, que amplía la Carta de Venecia en materia de jardines históricos, para englobar tanto a jardines modestos como a grandes parques de composición formalista o de naturaleza paisajista (art. 6). Se plasma en ella la incorporación del valor natural en el ámbito patrimonial, fruto de la mayor concienciación mundial en torno al medio ambiente en la década de los 70, con el nacimiento de organizaciones internacionales como Greenpeace (en 1971) o el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente del año 1972.

El Convenio para la Salvaguardia del Patrimonio Arquitectónico de Europa (1985), firmado por los Estados miembros del Consejo de Europa en Granada, amplía y clarifica de nuevo

⁸ En la actualidad está implantado en más de cuarenta países de los cinco continentes y tiene como objetivo promover la cooperación internacional en el campo de la preservación, conservación, localización, investigación, historia, documentación, la arqueología y revalorización del patrimonio industrial, considerando como tal a elementos procedentes desde el principio de la Revolución Industrial (2ª mitad del s. XVIII) hasta la actualidad. También se propone desarrollar la educación en estas materias. El mencionado Comité mantiene vínculos con otras instituciones como la UNESCO, ICOMOS, ICCROM, Consejo de Europa, y en la escala internacional actúa como consultor y colaborador de ICOMOS y la UNESCO a fin de declarativas de bienes como patrimonio de la humanidad y de informes sobre actuaciones, conservación y restauración del patrimonio de la industrialización.

la noción de “patrimonio arquitectónico” (art. 1), que aplica tanto a los “monumentos” (edificios y estructuras), como al “conjuntos de edificios” (o agrupaciones homogéneas de construcciones urbanas o rurales con una coherencia suficiente para constituir unidades topográficas) y “lugares”(entendidos como obras combinadas del hombre y de la naturaleza, parcialmente construidas y suficientemente características y homogéneas para poder delimitarse topográficamente) que destaquen por su interés histórico, arqueológico, artístico, científico, social o técnico. Es decir, acoge más valores que los mencionados por la convención de Patrimonio Mundial de 1972, donde únicamente se tenía en cuenta el valor excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte y de la ciencia.

A través de la versión de las Directrices Prácticas para la Aplicación de la Convención del Patrimonio Mundial aprobada en 1992 por el Comité de Patrimonio Mundial en 1992, el órgano competente de la UNESCO da un giro definitivo hacia una concepción más antropológica del patrimonio y a los veinte años de aplicación de dicha Convención, por considerar que el texto anterior privilegiaba una visión “monumental” del patrimonio de acuerdo con los valores y cánones occidentales y que existían desequilibrios en cuanto a la distribución geográfica y tipologías de los bienes inscritos, adopta una nueva categoría denominada “paisajes culturales” para abarcar todos aquellos lugares creados, formados y preservados por los vínculos y las interacciones entre el hombre y su entorno, aunque no conserven construcciones de valor singular. El Comité define tres tipos de paisajes culturales: a) los “claramente definidos, pensados y creados intencionalmente por el hombre, lo que incluye jardines y parques creados por razones estéticas”; b) “el paisaje esencialmente evolutivo”, resultado de una “exigencia de carácter social, económico, administrativo o religioso”, como los “paisajes fósiles” o aquellos que conservan “un papel social activo en la sociedad contemporánea, estrechamente asociados al modo de vida tradicional”; y c) el paisaje cultural marcado por “la fuerza de asociación de los fenómenos religiosos, artísticos o culturales del elemento natural, más que por unas huellas culturales tangibles”

La Carta del Patrimonio Vernáculo Construido, aprobada por el ICOMOS⁹ en 1999, constituye otro documento importante. En él se define el Patrimonio Vernáculo como “el modo natural y tradicional en que las comunidades han producido su propio hábitat”, que es reivindicado y protegido ante la creciente homogeneización de la cultura y la

⁹ El ICOMOS es el Consejo Internacional de Monumentos y Sitios, una asociación civil no gubernamental fundada en 1965 tras la elaboración de la Carta de Venecia arriba citada, ligada a la ONU a través de la Unesco. Tiene como cometido fundamental promover la teoría, la metodología y la tecnología aplicada a la conservación, protección, realce y apreciación de los monumentos, los conjuntos y los referidos sitios.

globalización socio-económica, que ponen en riesgo este tipo de estructuras extremadamente vulnerables.

La Carta de Cracovia, adoptada por el ICOMOS en el 2000, contribuye a la ampliación de la noción de patrimonio al acoger la decoración arquitectónica, esculturas y elementos artísticos como parte integrada del patrimonio construido que debe ser preservado.

En el año 2001 la complejidad del concepto de patrimonio arquitectónico se intensifica aún más, si cabe, con la extensión de la protección a la arquitectura del llamado “movimiento moderno”, como resultado del programa de trabajo conjunto iniciado por la UNESCO, ICOMOS y DOCOMOMO¹⁰ para la identificación, documentación y promoción del patrimonio arquitectónico de los siglos XIX y XX. Esta nueva consideración aúna lo patrimonial y lo moderno, abarca el urbanismo y el diseño del paisaje y suma a los valores anteriores la valoración de la idea creativa del bien y la consideración del proyecto original como un documento histórico.

Dentro de ese avance en el terreno de los conceptos, aparece en el año 2008, el de Itinerarios Culturales, de carácter innovador, complejo y multidimensional, que contiene tanto elementos patrimoniales tangibles relacionadas con su funcionalidad como ruta histórica – entre otros, aduanas, lugares de almacenaje, descanso y avituallamiento, hospitales, mercados, puertos, construcciones defensivas, puentes, establecimientos industriales, mineros o de otro tipo, núcleos urbanos, paisajes culturales, lugares sagrados, etc. – y manifestaciones de carácter intangible que atestigüen el proceso de comunicación y diálogo entre los pueblos involucrados en su recorrido. Se trata de una noción más extensa del patrimonio que requiere nuevas aproximaciones a su tratamiento, definida por la Carta de itinerarios culturales, adoptada por el ICOMOS en Quebec el 4/10/2008¹¹, como toda vía de comunicación terrestre, acuática o de otro tipo, físicamente determinada y caracterizada por poseer su propia y específica dinámica y funcionalidad histórica al servicio de un fin concreto y determinado, que reúna las siguientes condiciones: a) Ser resultado y reflejo de movimientos interactivos de personas, así como de intercambios multidimensionales, continuos y recíprocos de bienes, ideas, conocimientos y valores entre pueblos, países, regiones o continentes, a lo largo de considerables períodos de tiempo; b) Haber generado una fecundación múltiple y recíproca, en el espacio y en el tiempo, de las culturas afectadas que se manifiesta tanto en su patrimonio tangible como intangible; y c) Haber integrado en un sistema dinámico las relaciones históricas y los bienes culturales asociados a su existencia.

¹⁰ DOCOMOMO es la sigla de *Documentation and Conservation of buildings, sites and neighbourhoods of the Modern Movement* y se corresponde con una organización internacional creada en 1990 con objetivo de inventariar, divulgar y proteger el patrimonio arquitectónico del Movimiento Moderno.

¹¹ Disponible en la web: http://www.international.icomos.org/charters/culturalroutes_sp.pdf

Con este último documento se evidencia la evolución de las ideas respecto a la visión del patrimonio y la importancia creciente de los valores del entorno y la escala territorial, base donde confluyen todas las políticas sectoriales, a la vez que pone de manifiesto la macro estructura del patrimonio a diferentes niveles.

II. Los sujetos beneficiarios del régimen de protección.

Hoy es doctrina común que todas las personas deben poder disfrutar del valor cultural inherente a los bienes culturales, sin excluir a nadie. No cabe reducir el acceso a los titulares del derecho de propiedad u otro derecho real sobre los bienes protegidos, ni sólo a los nacionales del Estado donde aquellos se sitúen ni a los miembros de la etnia o comunidad cuyos valores representen. Todos los seres humanos, sin discriminación de ningún tipo, están llamados a conocer y disfrutar de los bienes culturales propios y ajenos. El derecho es personal pero se puede ejercer a la vez que otros, comunitariamente, no sólo porque así lo permite el objeto del derecho sino porque el mismo hombre, como ser social, tiende a compartir el goce con los demás.

En relación con los sujetos, podríamos sintetizar los rasgos principales que se aprecian en la doctrina y el orden internacional en los cuatro siguientes:

A. Énfasis en la colectividad

Los bienes culturales no son equiparables a otros bienes de consumo, por su relación con la identidad cultural de una comunidad, cuya memoria y valores refleja. Por eso en ocasiones los derechos vinculados a las manifestaciones de cultura – entre los que cabría incluir el de acceder al disfrute del patrimonio – se han visto como un modo de abordar directamente la protección de determinados intereses de grupos minoritarios, hasta el punto de que una corriente de pensamiento ha llegado a identificar los derechos culturales con los derechos de las minorías, adoptando un enfoque excesivamente reduccionista y reivindicativo, cuando en realidad estos derechos forman parte de las facultades que corresponden a todos los seres humanos. JESÚS PRIETO DE PEDRO ha salido al paso de esta concepción negando rotundamente esa equiparación de los derechos culturales como derechos predicables únicamente de las minorías, que aprecia como un gran error o “callejón sin salida”¹².

¹² PRIETO DE PEDRO, J. Derechos culturales y desarrollo humano, en *Pensar Iberoamérica. Revista de Cultura*, nº 7, 2004, disponible en internet: <http://www.oei.es/pensariberoamerica/ric07a07.htm>. Y también: Derechos culturales, el hijo pródigo de los Derechos Humanos. *Revista Crítica* nº 952, 2008. De ahí son estas palabras: “Los derechos culturales son y deben ser vistos como derechos de todos los grupos y seres humanos, independientemente del diferente grado de realización que unos y otros hayan

En ese mismo sentido, afirma el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante CDESC) en el núm. 8 de su Observación General (en adelante, OG) nº 21, del año 2009, que la expresión “toda persona” del artículo 15.1a del PIDESC (sobre el derecho de participación en la vida cultural) “se refiere tanto al sujeto individual como al sujeto colectivo”. En otras palabras, continúa, “una persona puede ejercer los derechos comprendidos en el derecho a participar en la vida cultural: a) individualmente; b) en asociación con otras; o c) dentro de una comunidad o grupo.”

Frente a determinadas leyes estatales e incluso Constituciones políticas, que reducen las posibilidades de su ejercicio a sus nacionales¹³, en todos los instrumentos de orden internacional se menciona a la persona como titular y beneficiario de este derecho humano. Otra cuestión distinta es que teniendo en cuenta el interés general del acceso a la cultura, el hecho de que sea la sociedad en su conjunto la beneficiaria del valor y de la función socio-cultural de los bienes patrimoniales, y la aceptación del derecho de los pueblos indígenas y minorías a la libre determinación y libre disposición de sus riquezas y recursos naturales para favorecer su desarrollo económico, social y cultural¹⁴, sea preciso reconocer la posibilidad del ejercicio colectivo de este derecho. De hecho, la necesidad de facilitar el acceso al patrimonio y la vida cultural de los pueblos indígenas y las minorías es una constante en los instrumentos internacionales tanto universales (OG 21 CDESC y otros) como europeos (art. 5 del Convenio Marco del Consejo Europeo para la protección de las minorías nacionales¹⁵).

logrado. De no dar este paso conceptual, es imposible que podamos hablar de los derechos culturales como derechos universales y considerarlos como un subsistema de los derechos fundamentales (dentro de los que se encuentran los derechos políticos, económicos sociales y culturales). / En los derechos culturales en tanto que derechos fundamentales, hay una clara doble dimensión, individual y colectiva, puesto que el individuo no es un átomo aislado de otros. De ser así, se marchitaría o desnaturalizaría. ... Estas realidades se tienen que afrontar con tratamientos diferenciados dentro de los derechos culturales. Es preciso comprender que los derechos colectivos no equivalen a la suma de los derechos individuales del grupo, tal como sostiene el liberalismo, sino que implican mucho más. Estos grupos son portadores de universos simbólicos del conjunto de sus miembros, y generan la identidad como repertorio de sentido compartido. / Estos valores colectivos se constituyen en bienes jurídicos que han de ser protegidos.”

¹³ Lo cual se explica porque hasta hace pocos años los poderes constituyentes y legislativos no eran conscientes del alcance del fenómeno migratorio y del multiculturalismo, aparte de por el fenómeno reiterado de las deficiencias técnicas que a nivel internacional existen en cuanto a la determinación de los derechos culturales.

¹⁴ Derecho consagrado en el artículo primero del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

¹⁵ Dice el artículo 5.1 de ese Convenio Marco, ratificado por España (BOE nº 20, de 23 de enero de 1998), que “Las Partes se comprometen a promover las condiciones necesarias para permitir a las personas pertenecientes a minorías nacionales mantener y desarrollar su cultura, así como preservar los elementos esenciales de su identidad, a saber, su religión, lengua, tradiciones y patrimonio cultural”.

B. Atenta mirada hacia los sectores más vulnerables de la población

La mayoría de los documentos internacionales sobre la materia mencionan la necesidad de garantizar a todos el disfrute del derecho en condiciones de igualdad y no discriminación, para lo cual procuran facilitar su ejercicio a aquellas personas y comunidades que requieren una atención o protección especial. Entre esos colectivos, la OG nº 21 cita no sólo a los pueblos indígenas y a las minorías, son también a las mujeres, niños, mayores, discapacitados, a los migrantes y a las personas que viven en la pobreza (párrafos 25-38).

Destaca la insistencia en el acceso al patrimonio cultural por parte de los niños y la juventud, que guarda una relación especial con el derecho a la educación, regulado en varios instrumentos internacionales de carácter vinculante. La preocupación por facilitar y garantizar este derecho a los jóvenes es objeto reiterado también de varios documentos del Parlamento Europeo de los últimos años¹⁶, que hacen hincapié en este sector de la población por la relación directa entre la apertura a este legado y su desarrollo personal y porque a través de ellos se facilitará la formación, comprensión y la innovación del patrimonio, con lo que esto supone para mantenerlo vivo: si no se apoya el talento de las personas jóvenes (favorecido por este acceso a bienes y servicios culturales), dice la Asamblea Parlamentaria europea, se corre el riesgo del empobrecimiento del patrimonio cultural del futuro. El planteamiento del acceso a todos estos colectivos influye, sobre todo, en la programación de la presentación e interpretación de los bienes en el sistema educativo y en los medios de difusión a través de las nuevas tecnologías. El derecho de los discapacitados al acceso al patrimonio y la vida cultural, reconocido en el artículo 30 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (2006)¹⁷ tiene, además, repercusiones en la dimensión física del acceso en la medida que ha de procurarse facilitárselo, eliminando las barreras que impidan total o parcialmente la visita al sitio.

Entre las convenciones de derechos humanos de las Naciones Unidas que confirman expresamente la extensión de los derechos culturales a colectivos menos favorecidos están las siguientes: el Convenio Internacional sobre Eliminación de todas las Formas de

¹⁶ Entre ellos: la Recomendación nº 1990 (2012) de la Asamblea del Parlamento Europeo sobre “El derecho de todos a participar en la vida cultural”, aprobado por en su sesión de 9 de enero de 2012 (disponible en inglés en internet: <http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewHTML.asp?FileID=13201&>), y el Informe del Parlamento del 2015 “Hacia un enfoque integrado del patrimonio cultural europeo” (2014/2149(INI), disponible en español: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A8-2015-0207+0+DOC+PDF+V0//ES>

¹⁷ Instrumento de ratificación por España, publicado en el BOE nº 96, de 21 de abril de 2008. El artículo 30.1 dice textualmente: Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a participar, en igualdad de condiciones con las demás, en la vida cultural y adoptarán todas las medidas pertinentes para asegurar que las personas con discapacidad: ... c) Tengan acceso a lugares en donde se ofrezcan representaciones o servicios culturales tales como teatros, museos, cines, bibliotecas y servicios turísticos y, en la medida de lo posible, tengan acceso a monumentos y lugares de importancia cultural nacional.

Discriminación Racial, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 21 de diciembre de 1965, cuyo art. 5e) reconoce el derecho a participar, en condiciones de igualdad en las actividades culturales (adhesión de España publicada en el BOE nº 118, de 17 de mayo de 1969); la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (aprobada en 1979 y ratificada por España en 1984, BOE nº 69, de 21 de marzo), cuyo art. 13 establece la obligación de los Estados de garantizar a la mujer, en condiciones de igualdad con el hombre, "el derecho a participar en actividades de esparcimiento, deportes y en todos los aspectos de la vida cultural"; la Convención sobre los Derechos del Niño (1989, ratificada por España en 1990, BOE nº 313, de 31 de diciembre), con disposiciones similares (entre otros, art . 31); el Convenio Internacional sobre la protección de los derechos de los trabajadores migratorios y sus familiares, adoptado por la ONU en 1990 y en vigor desde este 1/07/2003, en cuyo art. 43.1, reconoce a los trabajadores migratorios el goce en igualdad de trato respecto de los nacionales del Estado de empleo del acceso a varios bienes y servicios entre los que cita, par. 1g) el "acceso a la vida cultural y la participación en ella"; la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales, étnicas, religiosas y lingüísticas, aprobada por la Asamblea General en su resolución 47/135 del 18 de diciembre de 1992, donde se formula la obligación de los Estados de proteger la existencia y la identidad de las minorías dentro de sus territorios respectivos, y los arts. 5, 8, 10 a 13 y siguientes de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, adoptada en septiembre de 2007.

C. Reconocimiento de diversos grados de acceso y disfrute

Es este un aspecto significativo en relación con los titulares del derecho y las comunidades involucradas, que se trata en el Informe de la experta independiente en la esfera de los derechos culturales del año 2011, A/HRC/17/38¹⁸, donde vuelca los resultados de la investigación sobre hasta qué punto el derecho de acceso al patrimonio cultural y su disfrute forma parte de las normas internacionales de derechos humanos.

El párrafo 62 de dicho Informe señala que pueden reconocerse diversos grados en función de los distintos intereses de las personas y grupos de acuerdo con su relación con patrimonios culturales específicos y cita concretamente cuatro grupos: a) los depositarios o "comunidades de origen", las comunidades que se consideran custodias y propietarias de un patrimonio cultural específico, personas que mantienen vivo un patrimonio cultural y/o han asumido la responsabilidad por él; b) personas y comunidades, incluidas las comunidades locales, que consideran el patrimonio cultural en cuestión parte integrante de la vida de la comunidad, pero que no pueden estar activamente involucradas en su

¹⁸ Informe disponible en español en el website de las Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos: http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?si=A/HRC/17/38

mantenimiento; c) científicos y artistas; y d) el público en general que accede al patrimonio cultural de otros.

La distinción es, sin duda, interesante, pero en realidad la autora no concreta las consecuencias de esa gradación en el ejercicio del derecho por cada uno de estos colectivos, se limita a dejar constancia de esa posible aproximación escalonada para que, si los Estados lo estiman oportuno, la tengan en cuenta a la hora de establecer los procedimientos de acceso y participación y de arbitrar medidas para favorecer la difusión de los bienes y la solución de conflictos de intereses en torno al patrimonio. Por lo demás, los dos primeros colectivos que menciona podrían agruparse en uno, identificado con los integrantes de una “comunidad patrimonial” en el sentido que da a esta expresión el Convenio de Faro, aprobado por el Consejo de Europa en 2005¹⁹, a los que su artículo 12 también atribuye un papel singular en relación con el acceso al patrimonio y participación democrática obligando a los Estados a tomar en consideración su valoración. La Declaración de Friburgo sobre derechos culturales también hace mención específica a la “comunidad cultural”, que define como grupo de personas que comparten referencias culturales constitutivas de una identidad cultural común que pretenden preservar y desarrollar como componente esencial de su dignidad”. El hecho de pertenecer o no a esa comunidad, puede tener incidencia en algún aspecto del ejercicio de derechos (legitimación acciones colectivas) y del contenido de la participación en la vida cultural.

Ahora bien, los legisladores que establezcan distintos grados o ventajas en el acceso a los bienes integrantes del patrimonio cultural, deben justificar convenientemente esas medidas y asegurarse que resultan compatibles con las demás normas jurídicas de aplicación. En la Unión Europea no pueden arbitrar medidas que favorezcan a los nacionales del Estado miembro, por ejemplo. La decisión del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (en adelante TJCE) del 16/01/03, en el caso Comisión de las Comunidades Europeas contra Italia (C-388/01), lo ha dejado claro al declarar que una norma italiana que promovía el acceso gratuito de los italianos o residentes en Italia de determinada edad a los bienes declarados monumentos públicos y administrados por entidades locales y nacionales descentralizadas, contravenía el derecho comunitario (arts. 12 y 49 CE). La sentencia que pone fin al asunto considera improcedente la norma por otorgar ventajas fiscales al colectivo de nacionales o residentes en Italia interesado en visitarlos, si satisfacían determinados requisitos de edad, en detrimento de los nacionales

¹⁹ El art. 2b del Convenio de Faro (o Convenio Marco del Consejo de Europa sobre el valor del patrimonio cultural para la sociedad), define la comunidad patrimonial como el conjunto de personas que valoran aspectos específicos de un patrimonio cultural que desean conservar y transmitir a las futuras generaciones, en el marco de la actuación de los poderes públicos (aún en el caso de que puedan no compartir los mismos antecedentes culturales, religiosos, étnicos y lingüísticos de la comunidad en cuyo seno surgió ese patrimonio). En diciembre del 2018 España lo firma en Estrasburgo. Actualmente, está pendiente de rematar el proceso de ratificación para su entrada en vigor.

de otros Estados miembros de las Comunidades Europeas en la misma situación objetiva, a los que no porque no aplicaba los mismos beneficios restringiendo así la libre prestación de servicios. En la controversia que se suscita ante el TJCE se tienen en cuenta diversas razones de interés general, entre las cuales no se menciona el derecho de acceso a la cultura, aunque esa regulación le afecta directamente. Quizá si el enfoque hubiera sido la de ofrecer ventajas a la comunidad patrimonial con fines de preservar o favorecer la propia identidad cultural, se hubiera permitido. Cualquier medida que se dicte sobre el régimen de acceso al patrimonio ha de respetar el marco jurídico general vigente y, si se pretende desplazar a otras normas, se requiere de la autoridad competente que lo motive justificadamente, en base a la necesidad de atender a un interés general de tal intensidad que pueda prevalecer sobre los que amparan las otras normativas.

D. Atribución de un rol más activo a personas y comunidades

Por último, como se desprende de los documentos que se citan en los apartados siguientes, se aprecia en el ámbito internacional una insistencia cada vez mayor en la posición activa de los sujetos: no basta con que las personas asuman una posición pasiva respecto al disfrute del patrimonio, de beneficiarios, sino que deben contribuir con la administración pública en la protección y gestión del patrimonio, interviniendo activamente en la adopción de las decisiones que le afecten. Se entiende que el derecho de acceso al disfrute de los bienes patrimoniales se complementa con la facultad de acceder y participar en todos los procesos de decisión que les afecten, desde el reconocimiento formal de su valor cultural hasta los pormenores de su gestión.

III. El entramado de relaciones jurídicas en torno a la tutela de los bienes arquitectónicos.

La preocupación por la tutela del patrimonio a nivel internacional surge después de la Gran Guerra por obra de la Sociedad de Naciones y a partir de ahí fueron sucediéndose tratados y acuerdos de diversa índole. La primera iniciativa con resultados relevantes se produce con motivo de una conferencia internacional sobre conservación de monumentos histórico-artísticos en Atenas, que estimula el debate y la cooperación entre especialistas de distintos países y concluye con un documento que se conoce como Carta de Atenas. Ese intercambio entre expertos va consolidando el convencimiento de que por encima de las fronteras, las concepciones nacionales del patrimonio y las posturas particulares, debe predominar un interés público y general en la preservación del patrimonio arquitectónico sobresaliente. Tras la Segunda Guerra Mundial se aprueba el primer tratado internacional en la materia con el objetivo de evitar la destrucción de más bienes durante eventuales conflictos en el futuro. A partir de entonces el interés por el

patrimonio cultural se internacionaliza definitivamente y se asume la responsabilidad de su protección por los representantes del ámbito político y administrativo, dejando al mundo de la cultura y de la técnica un papel de soporte crítico y conceptual. Es más, la normativa y la doctrina generada en el ámbito internacional, tanto en el plano jurídico como científico, es la que ha incitado el desarrollo de los ordenamientos de los Estados en esta materia.

A continuación se refleja mediante algunos trazos generales, que se agrupan en torno a tres temas destacados, cómo se ha llegado a esas conclusiones.

1. El reconocimiento del acceso a la cultura como un derecho humano y la integración del enfoque de derechos humanos en la tutela del patrimonio material.

La mayoría de las convenciones internacionales de ámbito universal o europeo sobre el patrimonio cultural común no reconocen ni otorgan derechos a las personas, debido a que constituyen regímenes de protección de ciertos elementos y obligaciones de los Estados al respecto, pero los planteamientos que en ellas subyacen sobre la necesidad de protección evidencian un vínculo muy fuerte entre esos bienes culturales y las personas y comunidades, que se ha ido desarrollando posteriormente a través del reconocimiento de los derechos culturales, consagrados en los instrumentos internacionales de derechos humanos, y en otros ámbitos como el derecho penal internacional. Hasta tal punto se ha producido esa vinculación que los actos culpables de destrucción de patrimonio cultural – en caso de conflictos armados, por ejemplo – han llegado a tipificarse por el derecho internacional como un crimen contra la humanidad o crimen de guerra²⁰.

El enfoque positivo de derechos humanos entronca con la protección del patrimonio cultural en torno a la década de los 60, pero no es sino poco a poco como va calando en la legislación. El proceso de afirmación jurídica de la cultura y el patrimonio cultural se complementa con el desarrollo del derecho humano a participar en la vida cultural,

²⁰ En enero de 2012 comenzó en Mali un conflicto armado durante el cual la ciudad de Tombuctú estuvo bajo el control de varios grupos terroristas que destruyeron 10 tumbas sagradas y una mezquita de la Edad Media. Cuatro años después, el 27 de septiembre de 2016, la Corte Penal Internacional (CPI) – primera organización internacional a la que se atribuyen competencias exclusivamente judiciales, con jurisdicción para perseguir y castigar los crímenes más graves de trascendencia internacional, creada en 1998 y con sede en la Haya – condena al terrorista acusado de su destrucción a una pena de 9 años de prisión, por la comisión de un crimen de guerra. Es la primera sentencia de este tipo dictada por la CPI, si bien ya había antecedentes de sanción de atentados contra el patrimonio cultural por parte del Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia. Cfr. sobre este asunto el artículo de Marina SAN MARTÍN CALVO, La sanción penal internacional de los crímenes de guerra contra los bienes culturales. *Revista Española de Relaciones Internacionales*, nº 8, 2016.

afirmado por primera vez en el artículo 27 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) y reconocido con efectos jurídicos, en el párrafo 1 a) del artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966. Ese derecho humano afecta tanto a la producción cultural como a sus resultados, es decir, presupone y contiene a la vez las facultades de acceder a la actividades vinculadas a la cultura y el acceso a las producciones y bienes en los que aquella se concreta, como así se ha declarado en numerosos documentos²¹. En el ámbito europeo no hay ningún instrumento jurídico en el que se reconozca este derecho universal de modo explícito pero ya hay voces dentro de sus instituciones que apoyan que se realice²².

El derecho de toda persona a acceder y participar en la vida cultural viene a conformar el núcleo duro de la nueva categoría de los derechos culturales; en palabras de ANNAMARI LAAKSONEN, ambos aspectos constituyen “la espina dorsal de los derechos humanos relacionados con la cultura”²³. A pesar de ello, y aunque existen catálogos más o menos completos de derechos culturales en convenciones o recomendaciones de la UNESCO y otros organismos internacionales²⁴, los procesos de identificación y reconocimiento

²¹ Véase, por todos, la OG 21, ya citada y el Informe de la Experta independiente en la esfera de los derechos culturales, Sra. FARIDA SHAHEED, de 21 de marzo del 2011, A/HRC/17/38, también citado con anterioridad.

²² No hay referencia a la cultura en el Convenio Europeo para la protección de Derechos Humanos, aprobado por el Consejo de Europa el 4/11/1950, y en el ámbito de la Unión Europea, la Carta Europea de Derechos Fundamentales, del año 2007, la presencia de la cultura y los derechos culturales es muy escasa pero hay quienes lamentan estas ausencias. Resulta ilustrativo el Dictamen del Comité de las Regiones referente a la proclamación interinstitucional sobre el pilar europeo de derechos sociales publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE 13/02/2018, C 54/48), donde lamenta la falta de atención que se presta en el pilar social al acceso al arte y la cultura y propone añadir un nuevo punto proclamando el derecho de toda persona a acceder a los mismos (Enmienda 21), sobre la base de base de que el arte y la cultura constituyen un elemento fundamental para la cohesión social y la lucha contra la marginación y la pobreza, además de una ayuda para combatir la radicalización. Este mismo organismo, en su Dictamen del 17 de mayo de 2018 sobre el patrimonio cultural como recurso estratégico para las regiones (DOUE de 5/10/2018 C 361/31) vuelve a declarar expresamente sentirse “decepcionado porque el acceso al arte y a la cultura, ámbitos clave para la cohesión e inclusión social, no esté recogido en el pilar europeo de derechos sociales” (n.62).

²³ A. LAAKSONEN. “O direito de ter acesso a cultura e dela participar como características fundamentais dos direitos culturais”. Revista Observatório Itaú Cultural, nº 11, 2011, Direitos Culturais: um novo papel, pág. 50: “A participação nas atividades culturais, juntamente com o acesso a elas, forma a espinha dorsal dos direitos humanos relacionados à cultura. O acesso é um elemento indispensável de qualquer direito cultural e, principalmente, do direito de participar da vida cultural. O acesso está relacionado a oportunidades, opções, alternativas e escolhas. É um ambiente seguro e capacitador de igualdade, interação, reconhecimento e respeito. Construir acesso está relacionado a *tornar possível, facilitar e deixar acontecer*. O acesso é uma pré-condição para a participação, e a participação é indispensável para garantir o exercício dos direitos humanos”. Con anterioridad, esta expresión fue utilizada por la misma autora en el documento “*Making culture accessible*”, pág. 7, publicado en abril del 2010 por el Consejo de Europa.

²⁴ Cfr. los tres Apéndices de la publicación de la UNESCO *Cultural Rights and Wrongs* (en español: ¿A Favor o en contra de los derechos culturales?: compilación de ensayos en conmemoración del cincuentenario de la Declaración Universal de Derechos Humanos

jurídico de los derechos asociados a la actividad cultural están marcados, todavía hoy, por cierta ambigüedad que lastra su despegue y consolidación y que provoca que los Estados se muestren circunspectos a la hora de especificar esos contenidos en normas de carácter obligatorio. Por eso no es de extrañar que la expresión de “categoría subdesarrollada”, que se escogió como título del seminario organizado en 1991 en la Universidad de Friburgo por el grupo de expertos al que luego nos referiremos, haya sido desde entonces ampliamente aceptada y frecuentemente utilizada en diversos foros²⁵.

El derecho de acceso al patrimonio cultural ha sido reconocido como un derecho cultural asociado a otros pero aún no como un derecho humano autónomo y su delimitación jurídica presenta contornos bastante difusos que es preciso acotar, puesto que además de su vinculación con el derecho de participar en las decisiones que afecten a la gestión de los bienes que lo integran, también presenta conexiones evidentes con lo que se podría considerar como un derecho a la protección y/o conservación al patrimonio, y a otros derechos fundamentales, como el derecho a la educación y a la información veraz, a la libertad de expresión, el derecho de autor o el derecho de las minorías a disfrutar de su propia cultura. A la vista de las disquisiciones doctrinales sobre la materia, resulta difícil desligarlo de esos derechos culturales, pues su contenido se pierde con facilidad en el discurso global²⁶, pero me parece importante caracterizarlo como un derecho específico.

(<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000123891>, consulta 7/03/2019; pp. 299-322) De las disposiciones universales y regionales sobre derechos humanos se pueden extraer cuatro derechos fundamentales vinculados a la cultura, que la abordan tanto desde su concepción como un proceso de participación social y como un proceso de producción creativa y científica, y teniendo en cuenta la doble posición del ser humano, como espectador o beneficiario pasivo y como creador o beneficiario activo. Son los siguientes: 1) derecho a participar en la vida cultural; 2) derecho a gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones; derecho a beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales que les correspondan por razón de sus producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora; y 4) derecho a la libertad para la investigación científica y la actividad creadora. A ellos habría que añadir otros como el derecho a la identidad cultural, a la libertad de identificarse con una o varias comunidades culturales, a la participación en las políticas públicas y al patrimonio cultural.

²⁵ Véase MEYER-BISCH P. (comp.) *Les droits culturels: une catégorie sous-développée de droits de l'homme*, Éditions Universitaires, Friburgo, Suiza, 1993, y NIEC, H. (dir.), *Cultural Rights and Wrongs*, UNESCO Publishing, París, 1998, p. 176 (versión española citada en la nota anterior). Años más tarde insisten en la idea numerosas personalidades y estudiosos del derecho, entre los que se cuentan el profesor de Derecho Internacional y exdirector de la División de los Derechos Humanos, la Democracia y la Paz, en la UNESCO, Janusz SYMONIDES, y el profesor español J. J. PRIETO DE PEDRO ya mencionado.

²⁶ Entre los diversos catálogos de derechos culturales, podemos citar el del profesor SYMONIDES, experto en la materia, que en 1998, habla de los siguientes: 1) el derecho de acceso a la cultura; 2) el derecho a la participación en la vida cultural; 3) el derecho a la creatividad; 4) el derecho de autor; 5) el derecho de protección a los bienes culturales; 4) el derecho al patrimonio cultural mundial y a la identidad cultural y, 5) el derecho a la cooperación cultural internacional. JAVIER DE LUCAS, en su artículo “¿Qué quiere decir tener derecho a la cultura?” (recogido en la obra colectiva *Derechos sociales. Instrucciones de uso*. México, 2003, pp. 301-303), que conforma los derechos culturales “a) por el derecho a la cultura (integrado por los derechos al propio patrimonio y a la herencia cultural); b) el derecho de acceso a la

La única referencia al contenido del derecho de acceso al patrimonio cultural, como derecho singular específico procede del informe ya citado que la experta independiente en esta materia, Sra. Farida Shaheed, presenta al Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas el día 21 de marzo de 2011. Tras una serie de oportunas disquisiciones la autora concluye diciendo que hay bases jurídicas suficientes para considerar que este derecho forma parte de los derechos humanos y describe así su contenido: “El derecho de acceso al patrimonio cultural y de su disfrute incluye el derecho de las personas y las comunidades, entre otras cosas, a conocer, comprender, entrar, visitar, utilizar, mantener, intercambiar y desarrollar el patrimonio cultural, así como a beneficiarse del patrimonio cultural y de la creación de los otros. Incluye también el derecho a participar en la determinación, la interpretación y el desarrollo del patrimonio cultural, así como de diseñar y ejecutar políticas y programas de preservación y salvaguardia.”

En cuanto a su naturaleza, podría entenderse como un derecho típico de la segunda generación, porque es misión de los poderes públicos la difusión de los bienes culturales y facilitar a todos el acceso a éstos sin discriminación, mediante determinadas prestaciones y servicios públicos (centros de educación, difusión y depósito cultural, como museos, archivos y bibliotecas), pero también encontramos en él facetas propias de los derechos de libertad, pues el titular del derecho de acceso al bien cultural pretende poder ejercitarlo sin injerencias públicas, y otras características de los llamados derechos de

cultura y el derecho a la participación en la vida cultural y a su disfrute; y c) por los derechos de protección de las creaciones”. En la DECLARACIÓN DE FRIBURGO sobre Derechos Culturales (disponible en http://www.culturalrights.net/descargas/drets_culturals239.pdf), del año 2007, que es una nueva versión ampliamente contrastada y renovada del proyecto redactado para la UNESCO por el denominado Grupo de Friburgo ya citado y que está considerada por muchos como la mejor síntesis y codificación de los derechos culturales, se distinguen varios grupos de derechos: a la identidad y patrimonio culturales (art.3), a la autodeterminación cultural (art.4), al acceso y participación en la vida cultural (art. 5), a la educación y formación (art. 6), a la libertad de expresión (art. 7) y a la cooperación cultural (art. 8). Dentro de la tabla de derechos, se reconoce un derecho de acceso a los patrimonios culturales en cuanto que expresión de cultura, integrado en el artículo tercero, que lleva título “Identidad y patrimonio culturales”, y cuyo apartado c, dice así: Toda persona, individual o colectivamente, tiene derecho “a acceder, en particular a través del ejercicio de los derechos a la educación y a la información, a los patrimonios culturales que constituyen expresiones de las diferentes culturas, así como recursos para las generaciones presentes y futuras”; mientras que en el artículo 5, bajo la rúbrica de “Acceso y participación en la vida cultural”, la Declaración se refiere a actividades o procesos creativos y lo vincula esencialmente con las libertades clásicas de expresión e investigación y con los derechos que conforman la propiedad intelectual, tanto morales (para los autores) como patrimoniales (relacionados con la explotación de la obra o prestación protegida). Por su parte, el autor español más especializado en la materia, PRIETO DE PEDRO, en su artículo “Derechos culturales, el hijo pródigo de los Derechos Humanos, publicado en el 2011 publicado en la Revista Observatorio Itaú Cultural, nº 11, editada en Sao Paulo (pp.43-48) identifica cinco grandes grupos de derechos culturales, en los que aparece el derecho de acceso desvinculado del derecho de autor. Los enuncia así: 1) la libertad de creación artística, científica y de comunicación cultural; 2) el derecho de autor; 3) el derecho de acceso a la cultura; 4) el derecho a la identidad y a la diferencia cultural y, 5) el derecho a la conservación del patrimonio cultural.

solidaridad, en la medida que los bienes culturales no son equiparables a otros bienes de consumo, por su relación con de la identidad cultural de la comunidad, cuya memoria refleja, y otros valores. Su alcance está vinculado a la ley, pues a ella corresponde configurarlo y articular el entramado de todas estas situaciones y relaciones jurídicas, el modo de ejercitarlas y de hacerlas, pero también de los poderes públicos que poner los medios a su alcance (según las disponibilidades presupuestarias, pero de modo progresivo en todo caso) para posibilitarlo, y del grado de implicación social. Este tipo de patrimonio es irremplazable y su conservación y acceso, para ser eficaz, demanda una coparticipación pública y comunitaria.

Sobre sus límites, el informe de la experta expone que además de los principios consagrados respecto a todos los derechos (cfr. su informe anterior A/HRC/14/36) hay que subrayar, para este caso, que se pueden imponer limitaciones al acceso para asegurar la preservación y salvaguarda del patrimonio contra los daños, desaparición o destrucción, y que cabe tratar las situaciones de desigualdad de forma desigual, tomando en consideración los distintos intereses de las personas y comunidades y su relación con patrimonios culturales específicos, de modo que admite cierta gradación en el acceso y disfrute. La jurisprudencia internacional fija como regla general respecto a las restricciones admisibles al goce y ejercicio de los derechos humanos, que deben ser establecidas por ley, ser necesarias y proporcionales, y perseguir un objetivo legítimo en una sociedad democrática. El art. 4 del PIDESC recoge eso mismo respecto a estos derechos. Por otro lado, también es criterio común que los Estados deben valorar caso por caso las restricciones que resultarían del reconocimiento de un derecho y su prevalencia sobre otro y, si fuera necesario, fijar indemnizaciones compensatorias o la reparación de los daños.

Por lo que se refiere a la efectividad, lo primero que hay que mencionar es que el apartado primero del artículo 2 del PIDESC dispone, en relación con todos los DESC allí reconocidos, que cada Estado “se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”. En concreto, según los pronunciamientos más tempranos del PIDESC, el contenido de las obligaciones exigibles que generan en los Estados se agrupa según el triple esquema de “respetar, proteger y cumplir” formulado por A. EIDE en 1987²⁷. Cada Estado Parte tiene la misión de asegurar la satisfacción de

²⁷ EIDE lo incluye en un informe que se le encomienda en materia de derecho a una alimentación suficiente, y posteriormente aplicado por el CDESC con ligeras variaciones a todos los derechos. Hoy es entendido por muchos como una interpretación de las obligaciones estatales suficientemente consolidada y aplicable a cualquier derecho humano. La obligación de respetar significa que los Estados

niveles mínimos esenciales de esos derechos culturales y su cumplimiento se somete a un sistema de seguimiento y control. En el terreno de la exigibilidad se ha avanzado también mucho en el último medio siglo. En principio, los medios tradicionales de garantizar la efectividad de los DESC se limitaban a la supervisión de los informes periódicos de los Estados mientras que hoy, gracias a las modificaciones introducidas en el Protocolo Facultativo del PIDESC aprobado en Nueva York en el año 2008 y vigente desde el 5 de mayo del 2013²⁸, se admite la presentación de reclamaciones directas de los particulares ante las instancias administrativas (organismos internacionales y nacionales) y ante los jueces y tribunales (al menos de modo indirecto). Por tanto, se puede afirmar que en el ámbito internacional es posible el ejercicio de la acción pública para la defensa del derecho de acceso al patrimonio inmueble, por formar parte del derecho reconocido en el art. 15.1a del PIDESC.

En el ámbito europeo es significativo el hecho de que a pesar de que el Convenio Europeo de Derechos Humanos no contiene ninguna referencia al derecho de acceso a la cultura o a participar en la vida cultural, la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo no es ajena a una preocupación ligada a esos derechos y más concretamente, al patrimonio cultural material. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante, TEDH) los ha tenido en cuenta al propiciar una interpretación dinámica sobre determinados derechos civiles como el respeto a la intimidad personal y familiar (art. 8 de la Convención), la libertad de expresión (art. 10) o el derecho a la educación (art. 2 Protocolo 1).²⁹ Todos los pronunciamientos relevantes giran en torno al derecho de propiedad, y en ellos se afirma reiteradamente que la protección del patrimonio cultural material constituye un fin legítimo que puede justificar injerencias en ese derecho, siempre que se den determinadas condiciones: causa de interés general, actuación de los poderes públicos según ciertos principios jurídicos, y respeto a la conservación y uso sostenible de esos bienes patrimoniales.

deben abstenerse de tomar medidas que nieguen o limiten el disfrute de los derechos reconocidos; la obligación de proteger, que el Estado debe adoptar las medidas necesarias para evitar que otras personas o grupos los lesionen; y la de cumplir o realizar, que el Estado debe adoptar todo tipo de medidas apropiadas para dar plena efectividad a dichos derechos. Cfr. PEZZANO L., Las obligaciones de los Estados en el sistema universal de protección de los Derechos Humanos, *Anuario Español de Derecho Internacional* nº 30, Universidad de Navarra, 2014, pp. 303-346.

²⁸ Consta que en marzo de 2016 ha sido firmado por 45 Estados y ratificado por 21, entre los que se cuenta España. El Estado español lo ratifica en el año 2010 pero no se publica en el BOE hasta el año de entrada en vigor. Cfr. BOE nº 48, de 25702/2013

²⁹ Me parece de interés resaltar que en un informe sobre los derechos culturales en su jurisprudencia, hecho público en enero de 2011, ese órgano jurisdiccional menciona más de 60 sentencias y decisiones, de las cuales hay 35 con bienes culturales involucrados y más de 20 en las que tiene un peso significativo la condición cultural, según afirma el profesor J. BARCELONA LLOP en su artículo El patrimonio cultural material en el sistema del Convenio Europeo de Derechos Humanos, publicado en la *Revista de Administración Pública (RAP)* nº 198, 2015, pp. 129-168

Ante la complejidad creciente de las categorías de bienes protegidos y la consciencia de la imposibilidad de ofrecer respuestas universalmente válidas en sedes legislativas que prescindan del análisis singular de los casos concretos en entornos tan cambiantes como los de hoy, se percibe con mayor claridad la necesidad de confiar al juicio ponderado de los órganos jurisdiccionales, la determinación final de las soluciones de intervención en cada caso. Estos operadores serán los que, en último término, interpretarán los principios y las normas legales para aplicarlos a los supuestos concretos y armonizar así, de modo razonable, los fines de conservación y acrecentamiento del patrimonio, el acceso universal al disfrute del patrimonio cultural y los derechos de los otros sujetos implicados, y el desarrollo socio-económico de las zonas donde aquel se ubica, valorando todos los intereses en juego y estableciendo reglas de prevalencia más matizadas.

Por último, queda añadir que a nivel internacional el enfoque de derechos humanos ha ido penetrado de manera efectiva en el ámbito de la tutela patrimonial. Y parece que, pese a ser un fenómeno reciente, esa integración ha llegado para quedarse. Por ejemplo, un estudio realizado conjuntamente por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN), el Consejo Internacional de Museos y Sitios Histórico-Artísticos (ICOMOS) y el Centro Internacional de Estudios para la Conservación y la Restauración de los Bienes Culturales (ICCCROM) en el 2014³⁰, aprecia la incorporación de esa visión en las sucesivas versiones de las Directrices Operativas para la aplicación de la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial de 1972³¹. Así mismo, cabe percibirlo en otros documentos y convenios, aprobados tanto en el ámbito universal como europeo, a partir de los años 90, entre los que cabe citar la Carta Internacional sobre Turismo Cultural (adoptada por ICOMOS en 1999), la Convención de la UNESCO sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático (2001), la Convención de la UNESCO sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, aprobada en el 2005 y en vigor en el 2007, o el Convenio marco del Consejo de Europa sobre el valor del patrimonio cultural para la sociedad (Convención de Faro, 2005).

Para ilustrar esto, se apuntan a continuación unas notas en torno a los tres últimos documentos citados, aprobados en la primera década del siglo XXI, donde el foco de la tutela se pone en el acceso al patrimonio, concebido como una facultad de algún modo exigible. Con ellos nos adelantamos, en parte, a lo que se desarrollará en el siguiente apartado en torno a las nuevas formas de actuación pública y a la participación de la sociedad en la función de tutela.

³⁰ Cfr: *World Heritage and Rights Based Approaches*, IUCN-ICOMOS, ICCROM, 2014. (http://www.icomos.no/wp-content/uploads/2014/06/20_2014_whrba_learningfrompractice.pdf) y RÖSLER, M, en VVAA, *Gender Equality, Heritage and Creativity*, UNESCO, 2014 (en español: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000231661/PDF/231661spa.pdf.multi>) Consulta: 7.03.2019

³¹ La última es del 2017, si bien la postrera versión con traducción oficial al español data del 2008.

A) La Convención sobre la protección del Patrimonio Cultural Subacuático³², del año 2001: Es el primer tratado internacional donde se expresa el convencimiento de que el público tiene “derecho” a gozar de los beneficios educativos y recreativos que depara un acceso responsable y no perjudicial al patrimonio cultural subacuático in situ (preámbulo, 6) y alienta a los Estados a promoverlo “para favorecer la sensibilización del público a ese patrimonio así como el reconocimiento y la protección de éste, salvo en caso de que ese acceso sea incompatible con su protección y gestión” (art. 2.11). Esa Convención fue ratificada por España en el 2005 pero con entrada en vigor cuatro años más tarde.

B) Sobre la Convención de la UNESCO sobre la Protección y la Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales, como respecto a su antecedente – la Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural (2001) – el profesor REAL ALCALÁ³³ pone de relieve que son los que más criterios proporcionan a la hora de traducir el carácter indeterminado que predomina en el grupo de derechos culturales en derechos de contenido más concretos. Resalta también que pese a la importancia de la diversidad, considerada ella misma como patrimonio común de la humanidad y fuente de desarrollo, en ningún caso puede invocarse para vulnerar los derechos humanos garantizados por el derecho internacional, ni para limitar su alcance. En ellos se consolida la nueva visión general de la cultura, de los bienes y servicios culturales y la idea del patrimonio como fuente de creatividad y valor de identidad, a lo cual vinculan la justificación del derecho a su conservación.

C) La Convención de Faro sobre el valor del patrimonio cultural para la sociedad³⁴ arranca con el acuerdo de los Estados parte de “reconocer que los derechos referentes al patrimonio cultural son inherentes al derecho a tomar parte en la vida cultural”. Con este documento se plasma un cambio en la prioridad del Consejo de Europa, que ya no es solo “la protección del patrimonio”, sino desarrollar un “proyecto de sociedad” en el que todos sus miembros participen con derechos y responsabilidades en la protección y gestión del mismo. Actualmente está en proceso de ser ratificado por España, donde ya ha alcanzado una gran notoriedad³⁵, El primer artículo de la Convención recoge los

³² BOE nº 55, de 5/03/2009. <https://www.boe.es/boe/dias/2009/03/05/pdfs/BOE-A-2009-3787.pdf>

³³ REAL ALCALÁ, J. Albert del, Dudas e incertidumbres sobre los derechos culturales, *Universidad Carlos III de Madrid. Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas*, 2014, p. 6 (accesible en internet: <http://www.tiempodelosderechos.es/docs/wp-3-2014.pdf>)

³⁴ Disponible en español en el portal del Consejo de Europa: <https://rm.coe.int/16806a18d3>

³⁵ Así se manifiesta en el hecho de que en mayo del 2017 el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, a través del Instituto del Patrimonio Cultural de España (en adelante, IPCE) y en colaboración con el Consejo de Europa, haya promovido el segundo Laboratorio de la Convención de Faro, un encuentro de trabajo de expertos europeos, con reuniones en Bilbao, Nájera y San Millán (La Rioja), para debatir y contribuir a la sensibilización colectiva sobre el valor del patrimonio y el papel que puede desempeñar en las zonas urbanas y rurales que son abandonadas por sus habitantes por falta de recursos o de oportunidades económicas.

Objetivos del Convenio, que ya son muy significativos del cambio de enfoque al que nos referimos³⁶, pero el artículo 5 es el clave respecto al marco jurídico, al disponer que las Partes adquieren el compromiso, entre otros, de “garantizar, en el contexto propio de cada Parte, la existencia de disposiciones legales que permitan ejercer el derecho al patrimonio cultural definido en el artículo 4”, esto es, a beneficiarse del patrimonio cultural y contribuir a su enriquecimiento, sin mayores restricciones que las que sean necesarias en una sociedad democrática para la protección del interés público y los derechos de libertad de los demás.

2. De la lógica de intervención pública reactiva a la proactiva y a la corresponsabilización de la sociedad civil.

A partir de la noción jurídica del “bien cultural”, se configura un régimen jurídico común para todos los objetos (muebles e inmuebles) que en ella se integran, en el que el componente determinante es la función cultural que esos bienes están llamados a cumplir. El elemento de la titularidad pasa a resultar casi indiferente, son únicamente los elementos objetivos que los caracterizan (en cuanto soporte material del valor cultural) los que permiten hablar de diferentes categorías de “bienes culturales” y de determinadas especificaciones de ese régimen general, pues como resulta obvio, asegurar la conservación y puesta en valor de una edificación requiere, por fuerza, de un tratamiento diferente – no sólo material sino también jurídico – del que precisa un conjunto histórico, un cuadro o un manuscrito.

El eje sobre el que se configura el nuevo régimen jurídico del patrimonio cultural es el servicio que prestan a la colectividad, en el convencimiento de que con su disfrute se facilita el acceso a la cultura, y que esta, en definitiva, como afirma el legislador español del 85, es camino seguro hacia la libertad de los pueblos³⁷. De ahí la configuración de un código unitario de este patrimonio y la asunción de funciones culturales por parte de las instancias estatales e internacionales.

³⁶ El artículo 1 dice literalmente que los Estados parte acuerdan: a) “Reconocer que los derechos referentes al patrimonio cultural son inherentes al derecho a tomar parte en la vida cultural, consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos; b) Reconocer la responsabilidad personal y colectiva respecto al patrimonio cultural; c) Subrayar que el objetivo de la conservación del patrimonio cultural y de su uso sostenible es el desarrollo de las personas y la calidad de vida; d) Adoptar las medidas necesarias para llevar a la práctica lo dispuesto en el presente Convenio en relación con: - la aportación del patrimonio cultural en la construcción de una sociedad pacífica y democrática, y en el proceso de desarrollo sostenible y de promoción de la diversidad cultural; - una mayor sinergia entre las competencias de todos los agentes públicos, privados e institucionales afectados.”

³⁷ Así se lee en el Preámbulo (X) de la Ley de Patrimonio Histórico Español.

La asignación de la tutela de esa riqueza a los poderes públicos trae como consecuencia la aparición de una vasta infraestructura cultural, compuesta por órganos administrativos del máximo rango, ubicados en los distintos niveles del poder y con amplias competencias en la materia, en ocasiones concurrentes, no sólo de policía o control posterior sino también proactivas (conservación de los bienes, planificación, estímulo, servicios públicos o mixtos de visitas guiadas y difusión, asistencia técnica, etc.). A todo lo cual se añaden numerosos organismos conformados por especialistas de distintos ramos y representantes de la sociedad civil que ejercen sobre todo funciones consultivas, de determinación de criterios y asesoramiento puntual. A la vista de ello, es importante que el ordenamiento jurídico establezca, lo más claramente posible, una adecuada distribución de competencias y de mecanismos de cooperación y colaboración entre los distintos niveles territoriales y aún dentro de la propia administración, entre los distintos departamentos.

En cuanto a las técnicas jurídicas, desde el año 1972, los tratados internacionales para la tutela del patrimonio cultural inmueble han previsto un amplio abanico de instrumentos, que no se limitan al establecimiento de prohibiciones o restricciones de obras y otras actividades que puedan deteriorar los bienes protegidos, sino que abarcan también medidas positivas que pretenden regular y fomentar conductas favorables a su conservación, enriquecimiento y disfrute, entre las que se cuentan las orientadas a la prevención (conservación preventiva, formación, previsión de efectos del cambio climático) y a una gestión patrimonial que posibilite tanto el mantenimiento como una adecuada restauración y valorización de las construcciones y lugares culturales, encaminada a facilitar la experiencia física y cognitivo-emotiva de ese legado por parte de la población. En las últimas décadas se observa una tendencia hacia la sustitución progresiva de las técnicas de policía por otras de fomento y prestación, en la que las administraciones públicas toman la iniciativa, estimulando y promoviendo actuaciones de concienciación pública, conservación y gestión del patrimonio cultural heredado, para lo cual acuden, en ocasiones, a la utilización de técnicas del derecho privado y en todo caso, al fomento de la participación de los especialistas y de todos los ciudadanos. Se percibe un mayor énfasis en asegurar la participación pública en los procesos de toma de decisiones, otorgando un mayor protagonismo a la sociedad civil en la tutela, y en el diálogo entre el patrimonio histórico y la vida moderna, sin olvidar la necesidad de conservación del mismo como memoria cultural.

Todos los instrumentos internacionales presuponen que para dar respuesta a los desafíos y fines que plantea la tutela del patrimonio arquitectónico hoy, los Estados deben implicar a todos los poderes públicos, no sólo para adecuar el marco jurídico – que rebasa la aproximación estrictamente sectorial para incardinar la tutela de estos bienes en una dimensión más amplia, vinculada al territorio, al urbanismo, al paisaje y al desarrollo

sostenible y a los derechos humanos, como indicamos en el apartado anterior –, y para aplicarlo correctamente, sino para encontrar nuevos espacios y metodologías de gestión patrimonial (desde una visión estratégica, integrada y colaborativa) y disponer los recursos adecuados – financieros, técnicos y personales – con el fin último de contribuir así a mejorar la calidad de vida de la ciudadanía.

La sucesión de instrumentos internacionales, de ámbito universal y europeo, aprobados entre la década de los años 60 hasta nuestro días, manifiestan la complejidad en la ordenación del entramado de las relaciones entre todos los sujetos implicados y la evolución conceptual de la tutela del patrimonio arquitectónico. En la medida en que sirven para ilustrar el proceso evolutivo que enmarca y condiciona la regulación del acceso al disfrute de los bienes culturales de carácter arquitectónico en el ordenamiento jurídico español actual, considero de interés incluir la reseña de los mismos que se recoge a continuación.

El primer hito fundamental que conviene destacar a los efectos que ahora nos proponemos es la Convención sobre el Patrimonio Mundial de 1972 (que entró formalmente en vigor en 1975, tras su ratificación por los primeros 20 Estados Signatarios)³⁸, en la cual ya se visualiza la moderna concepción del patrimonio y los instrumentos jurídicos principales para la protección, conservación y gestión de los bienes incluidos en su ámbito de aplicación. Esta década destaca también por la aprobación, en el ámbito europeo, de la Carta Europea del Patrimonio Arquitectónico, adoptada en Ámsterdam en 1975, que si bien no es un tratado, supone un salto cualitativo en el tratamiento de este sector del patrimonio porque amplía su noción y promueve una acción concertada de protección del mismo apoyada en los principios de conservación integrada³⁹, que quiere sentar las bases para una adecuada planificación del suelo. Este documento abre una línea de trabajo interesante al insistir en que la conservación del patrimonio depende mucho de su integración en el marco de vida de los ciudadanos. Por otro lado, destaca también en estos años la aprobación por el ICOMOS de la Carta de Burra (1979), una guía para la conservación y gestión de los sitios de significación cultural

³⁸ Para España no entra en vigor hasta el 4 de agosto de 1982, en virtud del Instrumento de aceptación de 18 de marzo de 1982 (BOE núm. 156, de 1 de julio)

³⁹ El número 7 de dicha Carta trata sobre la conservación integrada y establece, en concreto, lo siguiente: “La conservación integrada es el resultado de la acción conjunta de las técnicas de la restauración e investigación de las funciones apropiadas. La evolución histórica ha conducido a los centros degradados de las ciudades, y en ocasiones a los pueblos abandonados, a convertirse en reservas de alojamientos baratos. Su restauración debe ser llevada a cabo con un espíritu de justicia social y no debe ir acompañada del éxodo de todos los habitantes de condición social modesta. Así la conservación integrada debe constituir uno de los pasos previos de las planificaciones urbanas y regionales. Conviene resaltar que esta conservación integrada no excluye la arquitectura contemporánea en los barrios antiguos, sino que ella deberá tener muy en cuenta el marco existente, respetar las proporciones, la forma y la disposición de los volúmenes, así como los materiales tradicionales”.

que busca el punto de equilibrio entre ambos fines, permanencia y progreso, no siempre fáciles de armonizar.

De la década de los 80, en el ámbito de la protección, hay que resaltar el Convenio para la salvaguarda del Patrimonio Arquitectónico de Europa, ya mencionado, que se adopta en Granada por los Estados miembros del Consejo de Europa el año 1985 y es ratificada por España en 1989⁴⁰, entrando en vigor en agosto de ese año. En el mismo se concretan los compromisos que asumen los Estados parte, entre los que destacan los referentes a los procedimientos legales de protección, la adopción de medidas complementarias (entre las que se incluyen ayudas públicas directas para el mantenimiento y la restauración del patrimonio, medidas fiscales y el fomento de la iniciativa privada) y las políticas de conservación, que incluyen la sensibilización del público, la formación de especialistas y acciones de asistencia y coordinación. Aunque se focaliza en la conservación, el documento es relevante a nuestros efectos, porque en él ya se reconoce explícitamente el “interés que tiene el permitir al público el acceso a los bienes protegidos” (art. 12) y recoge el deber de los Estados signatarios de disponer los medios para procurarlo, dentro de ciertos límites⁴¹.

Durante los años 90 en el ámbito internacional se adoptan otros documentos relevantes en la materia que se derivan de algunos cambios experimentados a nivel mundial con repercusión en la cultura, como son los avances técnicos y la globalización. Entre ellos, cabe mencionar al menos tres, todos ellos adoptados por el ICOMOS: el llamado Documento de Nara⁴² sobre la autenticidad, adoptado en 1994, que procura reaccionar ante un mundo cada vez más afectado por la homogeneización, valorizando la diversidad cultural y del patrimonio; la Carta de Estocolmo del año 1998⁴³, adoptada en unas jornadas con motivo del 50 aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos, donde se reconoce por primera vez un “derecho al patrimonio cultural”; y la Carta Internacional sobre Turismo Cultural⁴⁴, de 1999, en la que dicho organismo formula los principios a los que se debería ajustar la relación entre la conservación patrimonial y el desarrollo turístico, en aras de una distribución equitativa de beneficios para el patrimonio cultural, entre la comunidad anfitriona y los visitantes.

⁴⁰ Instrumento de ratificación publicado en el BOE nº 155, de 30 de junio. En vigor desde el 1 de agosto de ese año.

⁴¹ Dice el artículo 12: “Al propio tiempo que se reconoce el interés que tiene el permitir al público el acceso a los bienes protegidos, cada Parte se compromete a adoptar las medidas que fueren necesarias para procurar que la autorización de ese acceso, especialmente las obras que para ello se requieran, no perjudiquen al carácter arquitectónico e histórico de los bienes ni a su entorno”.

⁴² <http://www.icomos.es/2017/01/documento-de-nara-sobre-la-autenticidad/>

⁴³ Disponible en inglés: <http://www.icomos.org/charters/Stockholm-e.pdf>

⁴⁴ http://www.icomos.org/charters/tourism_sp.pdf

El Documento de Nara pone de relieve el papel fundamental que juega la comprensión de la autenticidad en los procedimientos de reconocimiento y categorización del patrimonio cultural y en la planificación de su conservación y restauración, y pretende servir para que en la tarea de preservar el patrimonio se realicen los esfuerzos necesarios para comprenderlo, conocer su historia y su significado, garantizar su salvaguardia material y, cuando corresponda, su presentación, restauración y mejora. El documento de Estocolmo sobre el derecho cultural al patrimonio se menciona también, pese a no ser un texto vinculante desde un punto de vista estrictamente jurídico, por su repercusión posterior y la referencia concreta al patrimonio material. Según el mismo, dentro de ese derecho genérico al patrimonio cultural se comprenden los derechos a: tener un testimonio auténtico del patrimonio cultural, comprender el patrimonio propio y el de otros, hacer un uso adecuado y prudente del patrimonio, participar en las decisiones que afecten al mismo, y formar asociaciones para proteger y promover el patrimonio cultural.⁴⁵ En el documento aprobado no se recoge el derecho a visitar o contemplar “in situ” los bienes inmuebles, pero de alguna manera está implícito pues sin ese contacto directo resulta difícil comprenderlos y hacer un uso adecuado de ellos. Por su parte, la Carta Internacional sobre Turismo Cultural destaca el papel del turismo como vehículo para el intercambio cultural y para “proporcionar la experimentación y comprensión de la cultura y patrimonio de la comunidad” y formula una serie de objetivos y principios de actuación. El punto uno del primer Principio dice literalmente, entre otras cosas, que “el público en general debería tener acceso tanto físico como intelectual y/o emotivo a este patrimonio”⁴⁶.

El cambio de siglo trajo consigo otros dos instrumentos heterogéneos y de gran incidencia; ambos profundizan en la perspectiva subjetiva del acceso al patrimonio cultural, integrándola dentro del planteamiento general de la protección, apoyada en la intervención pública. Me refiero, en primer lugar, a la Carta de Cracovia⁴⁷, el último gran

⁴⁵ Ese enunciado se corresponde con la redacción textual del ICOMOS; su contenido se podría descomponer en otros tantos derechos, que cabría enunciar así: derecho a una conservación respetuosa, a la información y educación patrimonial, a la utilización racional de los bienes, a la participación democrática en la toma de decisiones y a la libertad de asociación para la defensa y promoción del patrimonio cultural. Tras su enumeración, el texto no olvida citar las consecuencias que ese reconocimiento conlleva, al señalar los deberes y responsabilidades que para garantizarlos deben asumir tanto los individuos y comunidades, como las instituciones y los Estados. En particular, se deja en manos de los Estados, en colaboración con el resto de personas e instituciones implicadas y en el marco de cooperación internacional, la formulación y desarrollo de estrategias que armonicen los intereses que afecten al conjunto de bienes integrantes del patrimonio y que contribuyan a reconciliar la preservación del mismo con el desarrollo sostenible al servicio de la humanidad.

⁴⁶ En mi opinión, esta expresión constituye una fórmula feliz que explica muy bien, desde una perspectiva subjetiva, lo que los miembros de la comisión Franceschini querían significar con el término de fruición. Por primera vez se habla directamente del acceso *adecuado* del público al patrimonio cultural – físico y espiritual – como un desiderátum.

⁴⁷ Puede consultarse una versión de la Carta en español en la web del Ministerio de España con

documento sobre la restauración elaborado por casi 300 expertos internacionales. En ella se destaca el valor del patrimonio como soporte de la memoria colectiva y la necesidad de su conservación activa, concebida como parte de los procesos de la planificación y gestión colectiva (donde participan todos: especialistas, administradores y ciudadanos); otorga un papel importante al conocimiento exhaustivo de los bienes, a las tareas de mantenimiento y reparación y a los proyectos de restauración específicos, en los que todo el proceso debe materializarse. De la Carta dimana un planteamiento amplio y moderno de la tutela patrimonial y de los fines de la intervención sobre los bienes patrimoniales, colocando el objetivo de la apropiación por la comunidad al mismo nivel que el de la conservación de su significación cultural⁴⁸; el paisaje está presente junto con el patrimonio edificado en todo el proyecto de restauración. Sus principios y criterios se han ido incorporando a las leyes y disposiciones normativas de los planes urbanísticos recientes.

Al tema del paisaje se dedica precisamente el segundo de los instrumentos internacionales de este año 2000, que es el Convenio Europeo del Paisaje, aprobado por el Consejo de Europa en Florencia y ratificado siete años después por España⁴⁹, donde entra en vigor el 1 de marzo del 2008. El convenio consolida el entendimiento de que el paisaje no es sólo su fisonomía sino también la percepción sensorial del que lo disfruta y al hacerlo, contribuye a fijar una nueva relación entre cultura y naturaleza e introduce la dimensión social del paisaje, al que identifica con un “elemento clave del bienestar individual y social”. La interacción entre factores humanos y naturales es uno de los aspectos innovadores de este Convenio. A diferencia de la noción de la UNESCO – que introduce la categoría de “paisajes culturales”, en 1992, entendiéndolos como el resultado de acoplar a la naturaleza la acción humana (hasta entonces se veían como realidades antagónicas), y respecto a los cuales se exigía que poseyeran un valor universal excepcional, – la del texto aprobado en Florencia comprende tanto aquellos que puedan considerarse excepcionales como los paisajes cotidianos o degradados, en la medida en que todas las formas de paisaje condicionan la calidad de vida de los ciudadanos y merecen ser tenidas en cuenta en las políticas públicas. Otra aportación importante de esta norma es que su pretensión no se limita a contribuir a la protección de los paisajes, sino que también aborda medidas para su gestión y ordenación adecuada, con la idea de

competencias en cultura, que se corresponde con la realizada por el Instituto Español de Arquitectura (Universidad de Valladolid), concretamente por Javier Rivera Blanco y S. Pérez Arroyo, miembros del Comité Científico de la Conferencia Internacional de Cracovia: <http://ipce.mecd.gob.es/dam/jcr:b3b6503d-cf75-4cb0-adaf-226740ebd654/2000-carta-cracovia.pdf>

⁴⁸ En el anexo se recoge la definición de la restauración en los siguientes términos: “intervención dirigida sobre un bien patrimonial, con el objetivo de la conservación de su autenticidad y su apropiación por la comunidad”.

⁴⁹ BOE núm. 31, de 5 de febrero de 2008. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2008-1899>

responder a la aspiración general de disfrutar de paisajes de gran calidad y de facilitar la participación activa de todos en su desarrollo, frenando su transformación.

El ICOMOS mantiene una línea similar, en el ámbito universal: en el año 2008, además de la aprobación de la Carta sobre los Itinerarios Culturales, ya mencionada⁵⁰ ratifica el documento elaborado por uno de sus comités científicos internacionales, conocida como la Carta de Ename⁵¹ para la interpretación y la presentación de sitios del patrimonio cultural. Este documento resulta clave en la materia que nos ocupa, al incidir en que la comunicación pública es una parte primordial en un proceso de conservación (que es descrito como “difusión”, “divulgación”, “presentación” e “interpretación”) y presentar una herramienta básica para la apreciación y comprensión del público de los sitios culturales patrimoniales *in situ* (aunque también se puede aplicar a la interpretación *ex situ*). La Carta recoge siete principios que han de respetarse en todo caso; la formulación de sus enunciados en el texto ya nos da una idea de los contenidos: 1) Acceso y Comprensión; 2) Fuentes de Información; 3) Atención al entorno y al contexto; 4) Preservación de la Autenticidad; 5) Plan de Sostenibilidad; 6) Preocupación por la inclusión y la participación; 7) Importancia de la investigación, formación y evaluación.

El principio relativo al acceso no sólo se refiere a la aproximación física a los sitios de patrimonio cultural, sino al acceso cognitivo, a través de la comprensión de su significado cultural por parte del público. Los apartados en los que se desglosa el principio contienen, entre otras sentencias, las tres siguientes: “se deben realizar todos los esfuerzos para comunicar el valor del sitio patrimonial y su significado a todos los públicos” (3 *in fine*); “las actividades de interpretación y presentación deben ser físicamente accesibles para el público, en toda su variedad” (5) y “en los casos en los que el acceso físico al sitio sea restringido debido a cuestiones de conservación, sensibilidades culturales, reutilización o cuestiones de seguridad, la interpretación y presentación deben garantizarse en otro lugar.”

En el año 2011 el ICOMOS aprueba los Principios de La Valeta para la salvaguardia y gestión de las poblaciones y áreas urbanas históricas⁵²; el documento aborda el tema de las intervenciones sobre estos ámbitos, indicando que deberán garantizar simultáneamente el respeto al patrimonio material e inmaterial y la calidad de vida de los habitantes, salvaguardar los valores de las poblaciones históricas y sus entornos, así como su integración en la vida social, cultural y económica propia de nuestro tiempo. Parten de la necesidad de preservar el patrimonio urbano en el contexto contemporáneo, de continuos cambios, y de hacerlo de acuerdo con los principios de la gobernanza, que

⁵⁰ Disponible en la web: http://www.international.icomos.org/charters/culturalroutes_sp.pdf

⁵¹ Cfr.: https://www.icomos.org/images/DOCUMENTS/Charters/interpretation_sp.pdf

⁵² Cfr: <http://www.international.icomos.org/charters/CIVVIH%20Principios%20de%20La%20Valeta.pdf>

presuponen la participación ciudadana a través de la información, sensibilización y formación. Esta Carta – como otros documentos del ICOMOS – realiza una invitación a todos los poderes públicos, comenzando por el legislativo, a ejercer sus funciones según esas directrices; lo cierto es que a pesar de no ser un instrumento jurídicamente vinculante, la incidencia de su contenido sobre la actividad administrativa es muy notable, como lo muestra la orientación actual de las políticas públicas a todos los niveles territoriales.

Por último, es de interés destacar que la comunidad internacional también ha acudido a la vía penal como reacción ante el fenómeno reciente de casos extremos de destrucción deliberada de patrimonio cultural por actores estatales o no estatales (como el Estado Islámico), con el propósito de reforzar las medidas de protección, independientemente incluso de la voluntad del Estado al que tal patrimonio corresponda. En el año 2003 ya se había aprobado en el seno de la UNESCO una Declaración relativa a la destrucción intencional del patrimonio cultural⁵³, en la cual reafirmaba su convicción de que “el patrimonio cultural es un componente importante de la identidad cultural de las comunidades, los grupos y los individuos, y de la cohesión social, por lo que su destrucción deliberada puede menoscabar tanto la dignidad como los derechos humanos”. En el 2017, el Consejo de Europa da un paso más y aprueba un tratado, la Convención del Consejo de Europa sobre los delitos relacionados con Bienes Culturales⁵⁴, de 19 de mayo, con la idea de prevenir y combatir la destrucción o el daño y el tráfico de propiedad cultural mediante la penalización de determinados actos. Un año antes, en el 2016, la Corte Penal Internacional emite una Sentencia singular⁵⁵, la única sobre patrimonio cultural, en la que declara culpable a Ahmad Al Faqqi Al Mahdi de la destrucción de 10 edificios de significado religioso e histórico en Tombuctú y lo condena a nueve años de cárcel, que se complementa en el 2017 con una orden de reparación de daños a las personas y a la comunidad, por valor de 2,7 millones de euros, a cargo del acusado.

3. Hacia una visión global de la tutela vinculada al principio de sostenibilidad.

Los organismos internacionales alcanzan cada vez más consciencia de la necesidad de armonizar la permanencia de la integridad física y autenticidad de los valores encarnados en los bienes del pasado, con una puesta en valor adecuada de los mismos, que conecte

⁵³ Disponible en español en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001331/133171s.pdf#page=72>

⁵⁴ <https://rm.coe.int/1680734515>

⁵⁵ Ver la sentencia de 27/09/2016 y la posterior decisión del tribunal de 17/08/2017 y de 8/03/2018, en cuanto a la orden de reparación. Dado que el acusado se declara indigente, se transfiere la obligación de indemnización al *Trust Funds for Victims*.

con las necesidades del presente. En ese sentido, manifiestan una preocupación creciente por recuperar la funcionalidad de las edificaciones desde el respeto a sus valores, revitalizar los conjuntos históricos de modo que se conserven en uso, aunque sea a costa de cierta regeneración que impida la huida de la población hacia los ensanches de las ciudades, o por permitir determinados revestimientos en arquitecturas más pobres, que proporcionen seguridad y una mayor durabilidad de las intervenciones de restauración sin pérdidas irrazonables de autenticidad.

Se trabaja en la línea de procurar el vínculo entre la valorización social del patrimonio y el contexto social y territorial. En los últimos años es habitual encontrar casos en que el patrimonio arquitectónico de una zona determinada – integrado por bienes que considerados aisladamente no poseen singularidad suficiente para ser objeto de una declaración formal de relevancia, pero que unidos a otros recursos tangibles o intangibles presentes en el territorio propician una relectura del mismo aceptada por la población local – sirve a un plan o proyecto de desarrollo territorial que al mismo tiempo que contribuye a la dinamización socio-económica del lugar repercute en la conservación y puesta en valor de esos bienes culturales. Estas iniciativas de reapropiación del patrimonio y del territorio, son impulsadas en bastantes ocasiones desde instancias públicas u organismos mixtos de cooperación⁵⁶, que propician la integración y gestión adecuada de todas las funcionalidades físicas (ambientales), económicas (reutilización y rentabilización de recursos) y sociales (identidad cultural, cohesión) de un determinado ámbito espacial, sobre la base de una evaluación previa de las aptitudes del espacio y de los impactos derivados de las actividades que sobre él se propongan.

De esta forma, el fenómeno de la ampliación de la noción del patrimonio arquitectónico y el énfasis en la vertiente subjetiva y dinámica, junto a la experiencia de proyectos de desarrollo y transformación de zonas rurales y urbanas a partir de los bienes que lo conforman, a la incidencia de los avances técnicos y a otros factores, provocan una tendencia hacia la sectorización, en la medida en que hacen cada vez más compleja la tarea de discernimiento sobre qué cosa conviene preservar y cómo hacerlo. Y así, al hilo de las nuevas circunstancias y necesidades se convoca a los especialistas con el propósito de aunar criterios y alcanzar consensos a nivel internacional en torno a las múltiples

⁵⁶ Me refiero, por ejemplo, a planes o acciones de desarrollo rural o de regeneración urbana, basados en la creación de productos turísticos y patrimoniales (rutas de molinos, del románico, sobre una vía romana, canales u otras infraestructuras, itinerarios de la emigración y otros hechos históricos...) ideados e implementados bajo el paraguas de ayudas de fondos europeos para zonas menos favorecidas. De esto es interesante destacar cómo la necesidad de plantearse, por imperativo de las bases de las convocatorias para acceder a la financiación comunitaria, la realización de esos estudios y diagnósticos antes de emprender cualquier plan de acción, ha ido generando una mentalidad muy positiva desde el punto de vista de la gestión patrimonial, tanto por la visión del potencial que ofrece el patrimonio cultural como motor de desarrollo como por la integración de planteamientos integrales basados en principios de sostenibilidad.

teorías y políticas de conservación y valorización patrimonial. Instituciones de diversa índole con implantación universal, regional o nacional, como el ICOMOS y el Consejo de Europa en nuestro entorno, o la entidad “English Heritage” en el Reino Unido (actualmente denominada “Historic England”) auspician reuniones de profesionales para debatir y aprobar criterios metodológicos de conservación y enriquecimiento, por categorías de bienes, que son posteriormente plasmadas en documentos internacionales (normalmente bajo la forma de Cartas o Declaraciones) a los que se otorga un valor muy relevante. En los Estados de tradición anglosajona su contenido forma parte del *soft law*, y suele materializarse en guías y otras publicaciones asequibles con directrices y orientación para todos los que operan en ese campo⁵⁷, mientras que en otros, como es el caso de España, se incorporan, al menos los criterios más generales, a preceptos legales, vinculantes hasta su derogación o modificación por ley posterior, con el consiguiente riesgo de provocar una rigidez excesiva en el control de las intervenciones y de quedarse desfasados respecto a la evolución doctrinal y social.

Todos esos documentos, centrados fundamentalmente en la conservación, reflejan una sensibilidad que va más allá de la preservación aislada de los elementos constructivos que sirven de soporte físico a los valores objeto de protección, y de su entorno inmediato. A medida que avanzan en el tiempo denotan una preocupación creciente por la conservación adecuada de los aspectos intangibles, indisolublemente asociados a esos bienes en cuanto que contribuyen a su significación cultural, y por la correcta articulación del binomio conservación patrimonial – progreso social, mediante enfoques integrados asentados sobre los principios de la sostenibilidad del territorio⁵⁸ y el respeto a los derechos humanos.

⁵⁷ Destaca, por ejemplo, la labor realizada en el Reino Unido y en Irlanda por ese tipo de organismos especializados y concertados, que mediante la divulgación de sus criterios prestan a los propietarios y a los operadores un servicio de guía y asesoramiento técnico fundamental. En el sitio web de “Historic England” se encuentran guías para descargar de directrices y buenas prácticas sobre todo tipo de temas que afectan a la gestión de la protección, conservación y acceso al patrimonio inmueble, que se van actualizando periódicamente a medida que las circunstancias lo demandan. Desde mayo de 2018 hay un folleto con las reseñas de las últimas publicaciones y todos los títulos anteriores por secciones: introducción a los valores, criterios de selección e inventariado del patrimonio, principios de conservación, planificación (sobre cómo tratar los diferentes elementos protegidos en los planes), asesoramiento técnico específico para múltiples cuestiones, etc. Cfr (Consulta: 7.03.2019): <https://historicengland.org.uk/images-books/publications/advice-guidance-new-backlist/>

⁵⁸ En el ámbito europeo, se aprecian estas ideas en muchos de los contenidos de los instrumentos y estrategias territoriales a partir de los años 80, como por ejemplo, en la Carta Europea de Ordenación del Territorio (Torremolinos, 1983), la Estrategia Territorial Europea (Postdam, 1999) y los “Principios directores para el desarrollo territorial sostenible del continente europeo” (Hannover, 2000), aprobado por la 12ª Conferencia de Ministros responsables de la ordenación del territorio (CEMAT) del Consejo de Europa), que presta una atención específica a los paisajes culturales. Profundiza en esos aspectos, marcando un hito importante, el Convenio Europeo del Paisaje (Florencia, 2000), en la que elementos naturales y culturales son considerados simultáneamente. La Agenda Territorial de la UE (Leipzig, 2007)

En el ámbito universal, se han dado pasos significativo en esta dirección con la Declaración Política “La cultura es el cuarto pilar del desarrollo sostenible” adoptada en Méjico, en noviembre del 2010⁵⁹, y la Declaración de UNESCO de Hangzhou de 2013⁶⁰, sobre el papel clave de la cultura para el desarrollo sostenible.

En el ámbito europeo, donde hay una cultura arraigada de aprecio al patrimonio propio y una sensibilidad creciente hacia la importancia de la diversidad cultural, hace años que se viene promoviendo con empeño desde el Consejo de Europa y las instituciones de la UE la utilización del patrimonio cultural arquitectónico como un agente catalizador en las estrategias de desarrollo regional y local y en los procesos de renovación urbana. Más arriba hemos citado algunos de los abundantes instrumentos con disposiciones e iniciativas que resaltaban este aspecto más vinculado al enfoque territorial. Entre los instrumentos que enfatizan los aspectos más culturales se pueden destacar los documentos de la 4ª Conferencia Europea de Ministros responsables del patrimonio cultural, celebrada en Helsinki en 1996, dónde se hace un uso más específico del concepto de desarrollo sostenible aplicado al patrimonio cultural (cfr. a estos efectos la Declaración Final y la Resolución nº 2), las Conclusiones del Consejo sobre el patrimonio cultural como recurso estratégico para una Europa sostenible, de 21 de mayo de 2014⁶¹ y la Resolución del Parlamento Europeo, de 8 de septiembre de 2015, “Hacia un enfoque integrado del patrimonio cultural europeo” (2014/2149(INI))⁶², que concluye con las siguientes palabras:

“El patrimonio cultural es un testigo silencioso de nuestra historia, de la creatividad y de las tensiones a lo largo de los siglos. Es uno de los pilares de la cultura europea y nuestro legado común para las futuras generaciones. Por tanto, toda política pública en el sector del patrimonio cultural debería tener en cuenta esas dos perspectivas: que el patrimonio cultural puede ser una fuente importante

y la Agenda Territorial de la UE 2020 (Gödöllö, 2011) también insisten en la conexión entre la política territorial y las demás políticas sectoriales asociadas al territorio y parten de un enfoque holístico del patrimonio, y en la necesidad de proteger los paisajes y de su desarrollo en términos cualitativos. Este último documento, en su apartado 38º, punto 11, dice entre otras cosas: “La gestión local, regional y transregional del patrimonio cultural y natural es de la máxima importancia. Defendemos la protección, rehabilitación y utilización del patrimonio a través de un enfoque orientado a los territorios. También es importante mejorar la identidad regional y local reforzando la sensibilización y la responsabilidad de las comunidades locales y regionales hacia su entorno, paisaje, cultura y valores únicos”.

⁵⁹ Se puede leer en el portal www.agenda21.net.

⁶⁰

http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/final_hangzhou_declaration_spanish.pdf (consulta: 7.03.2019)

⁶¹ 2014/C 183/08, DO C 183, de 14.06.2014, p.36

⁶² DOUE (2017/C 316/08). Puede consultarse en línea (consulta 7.03.2019): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015IP0293&from=ES>

de empleo y de ingresos —dos aspectos cruciales en el actual contexto económico — y que el principal valor de este patrimonio sigue siendo precisamente su valor cultural. Una estrategia integrada ideal en el sector del patrimonio cultural debería tener en cuenta ambas caras de esta misma moneda y combinar la necesidad inmediata de impulsar el crecimiento y fomentar el empleo, sin olvidar que el patrimonio cultural es un recurso a largo plazo que requiere un plan de desarrollo sostenible.”

Por otra parte, algunos autores procedentes del ámbito europeo del pensamiento jurídico y la cultura, vinculados al grupo de Friburgo, pretenden que se dé un paso más para integrar mejor la perspectiva subjetiva en los planteamientos de desarrollo. Esos pensadores consideran que hay que sustituir la lógica de las necesidades, asociada a la idea del desarrollo sostenible, por un enfoque basado en los derechos humanos, destacando entre ellos a los derechos culturales, en la idea de que si bien todos los derechos fundamentales de la persona designan capacidades, los derechos culturales más en concreto, puesto que en tanto que portadores de saberes, son capacidades de capacidades. Unas palabras pronunciadas en el 2013 por una de sus representantes, Patrice MEYER BISCH⁶³, explica así esta idea: “En la medida que el desarrollo sostenible se define como aquél que da respuesta a las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades, somos deudores de una concepción de la duración fundamentalmente conservadora, fundamentada en una lógica de necesidades. Los enfoques basados en necesidades tienden a reducir las brechas, mientras que los enfoques basados en los derechos humanos desarrollan capacidades. Es totalmente distinto. Las capacidades de las personas constituyen los principios y los objetivos básicos del desarrollo.” A juicio de esta autora, “muchos creen todavía que lo cultural viene más tarde, cuando ya se han satisfecho las “necesidades fundamentales”, como si los seres humanos antes que nada fueran consumidores en crecimiento continuo, o usuarios a los que es preciso satisfacer. Un derecho cultural implica poder vivir libremente el camino de identificación de cada cual, participar en las obras (y no sólo acceder a las grandes obras) y en los procesos que hacen posible obrar conjuntamente (y no sólo “vivir juntos”) sobre vínculos sociales y personales de reconocimiento mutuo, y adquirir las capacidades necesarias para el ejercicio de las propias responsabilidades”.

En definitiva, a su juicio, un desarrollo sólo podrá ser sostenible si consigue mejorar continuamente las capacidades de las personas en el contexto de sistemas sociales equilibrados. Para ellos, no se trata de definir un desarrollo que respete los derechos

⁶³ Cfr. P. MEYER BISCH, “Los derechos culturales en gramática de desarrollo”, *Culture 21*, disponible en español en el sitio web www.nueva.agenda21cultura.net. El artículo contribuye también a los trabajos de la Taskforce mundial de gobiernos locales y regionales sobre el Post-2015 hacia Hábitat III (2016).

humanos, sino de políticas que consideren cada derecho humano como un factor de desarrollo, como un instrumento al mismo tiempo que una finalidad en sí misma; se trata de definir un desarrollo fundamentado en dichos términos en tanto que recursos fundamentales para el ejercicio de las libertades y responsabilidades de forma sostenible.

IV. Las políticas públicas orientadas a asegurar la efectividad del acceso universal al disfrute del patrimonio cultural arquitectónico.

Desde el punto de vista de la efectividad de la extensión de la fruición y la transmisión de los bienes protegidos a las siguientes generaciones, el eslabón ejecutivo de la administración cotidiana se revela casi como el más importante. Por abundantes y buenas que sean las normas reguladoras del patrimonio arquitectónico con valor cultural, ponerlo en valor y al alcance de toda la sociedad se hace prácticamente imposible sin dotaciones presupuestarias suficientes, un aparato organizativo con profesionales competentes, inventarios adecuados y actualizados de los bienes protegidos, o una ciudadanía sensibilizada con la conservación del legado recibido y sus derechos culturales; todo lo cual se gesta en la actividad decisoria del aparato político-administrativo, que debe abordar una estrategia al respecto.

Los vínculos entre cultura y Estado tienen siglos de antigüedad pero las “políticas culturales”, entendidas como estrategias y planes de acción estatales orientados a satisfacer determinados objetivos son un fenómeno de mediados del siglo XX. A partir de esos años, ya no se trata de que el Estado pueda ejercer una especie de mecenazgo, alentando determinadas acciones culturales, sino de la previsión de un servicio público reconocido que pretende beneficiar al conjunto de la población.

El objetivo de las primeras políticas culturales consistió precisamente en la función de “salvaguardar” y difundir los bienes del patrimonio histórico-cultural nacional. Durante los años sesenta se añade a ese modelo la provisión pública de una oferta cultural por parte del Estado con el fin primordial de hacer llegar la alta cultura a la mayor parte de la población mediante inversiones en centros de difusión y el fomento del consumo de cultura entre los ciudadanos, a quienes se otorga un rol puramente pasivo. Es el paradigma de la democratización cultural. A partir de los setenta, con la consolidación de los DESC y los cambios en la valorización de la cultura, que pasa a considerarse como “uno de los principales factores del progreso” y que “no se limita al acceso de las obras de arte y a las humanidades, sino que implica al mismo tiempo adquisición de conocimientos, exigencias de un modo de vida y necesidad de comunicación”⁶⁴, la política

⁶⁴ Los entrecomillados son frases entresacadas del primer considerando de la Recomendación relativa a la

cultural se enmarca en la política general de los Estados como una dimensión fundamental en todos los procesos de desarrollo, en la construcción de la democracia y en la inclusión social.

La necesidad de plantear paquetes integrados de intervenciones públicas bajo el paraguas de un objetivo cultural amplio y fomentar la participación ciudadana ya se vislumbra, en el ámbito internacional, en la Recomendación relativa a la Participación y la Contribución de las Masas Populares en la Vida Cultural, adoptada por la Conferencia General de la UNESCO el 26 de noviembre de 1976. A partir de ahí, la UNESCO prescribe un conjunto de medidas, tanto legislativas y reglamentarias como técnicas, administrativas, económicas y financieras, a las autoridades competentes de los Estados para que las lleven a cabo con el propósito de democratizar los medios e instrumentos de las políticas de acción cultural. La meta es que todos los individuos puedan ejercitar libremente su derecho a la cultura. A los efectos de la Recomendación citada, se entiende por *acceso a la cultura* “la posibilidad efectiva para todos, principalmente por medio de la creación de condiciones socioeconómicas, de informarse, formarse, conocer, comprender libremente y disfrutar de los valores y bienes culturales” (2a), y por *participación en la vida cultural*, “la posibilidad efectiva y garantizada para todo grupo o individuo de expresarse, comunicar, actuar y crear libremente, con objeto de asegurar su propio desarrollo, una vida armoniosa y el progreso cultural de la sociedad” (2b).

Otros hitos claves en materia de políticas culturales en todo este periodo son la Declaración de Méjico sobre Políticas Culturales, tras la Conferencia Mundial sobre Políticas Culturales, que tuvo lugar allí en 1982 (MUNDIACULT); el Plan de Acción de Políticas Culturales para el Desarrollo, aprobado en la Conferencia Intergubernamental celebrada en Estocolmo el año 1998. Y ya en este siglo, la Agenda 21 de la cultura⁶⁵, adoptada en Barcelona (2004), primer documento internacional que aborda de manera sistemática la importancia de la relación entre cultura, ciudadanía y sostenibilidad, y la Agenda para el Desarrollo Sostenible 2030, donde se hace referencia a la cultura en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que, sin embargo, apenas la menciona⁶⁶.

Participación y la Contribución de las Masas Populares en la Vida Cultural, de 1976.

⁶⁵ Cfr. <http://www.agenda21culture.net>. El 15 de septiembre de ese año se presentó a UN-HABITAT y a la UNESCO. A partir de octubre la organización mundial Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) asumió su coordinación.

⁶⁶ Cfr. <https://undocs.org/es/A/RES/70/1> La Agenda plantea 17 Objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental. No deja de resultar llamativo la poca presencia de la cultura en este documento. El documento cita en su preámbulo que se trata de “un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad”. Parece difícil desarrollar una estrategia a favor de las personas y el planeta sin tomar en consideración la cultura y el acervo cultural de personas y colectividades, que son en último término los agentes del desarrollo. Sin

En el ámbito de la Unión Europea hay que esperar al Tratado de Maastricht de 1992, para encontrar un reconocimiento oficial a la dimensión cultural de la integración europea. Antes de esa fecha ya se había lanzado alguna iniciativa en ese ámbito (por ejemplo el programa para seleccionar cada año la capital cultural europea, que se puso en marcha en 1985), pero es a partir de entonces cuando se sientan las bases para promover un modelo de *política cultural* propia que preserva y fomenta a la vez la diversidad cultural, vinculada a los distintos territorios y nacionalidades, y los valores comunes que fundamentan la identidad cultural europea y se reflejan en el patrimonio cultural, para reforzarlos y hacerlos accesibles a todos. El Tratado de Lisboa (TFUE), vigente desde el 2009, contempla la acción europea en materia de cultura subrayando su carácter transversal⁶⁷.

En el plano de la acción, destaca la aprobación de la Agenda Europea para la Cultura⁶⁸ en el 2007, como un marco estratégico que establece unos principios y unas líneas prioritarias de actuación, entre las que se cuenta el acceso a la cultura y la promoción del

garantizar el acceso y respeto a la cultura, a “los valores, las creencias, las convicciones, los idiomas, los saberes y las artes, las tradiciones, instituciones y modos de vida por medio de los cuales una persona o un grupo expresa su humanidad y los significados que da a su existencia y a su desarrollo” en términos empleados por el grupo de Friburgo, no hay desarrollo duradero. La cultura es el eje vertebrador de todo proceso de transformación sostenible o, si se prefiere, como ya se mencionó, el 4º pilar del mismo.

⁶⁷ A partir del el Tratado de la Comunidad Europea (TCE) firmado en Maastricht 7 de febrero de 1992, cuenta con un artículo específicamente consagrado a la cultura, el artículo 128. Supone un avance en cuanto que crea un apartado dedicado a la “Cultura” en el Título IX TUE, como política comunitaria específica. La competencia de la Comunidad es compartida con los Estados miembros, sobre los que continúa recayendo realmente el protagonismo de la política cultural, pero la introducción de este artículo permite, en la práctica, la realización de acciones complementarias y subsidiarias en favor del progreso de las culturas y y del patrimonio cultural común y, lo que es importante, la asignación de fondos económicos procedentes del presupuesto de la Comunidad para acometerlas. El art. 128 TCE es modificado posteriormente por el Tratado de Ámsterdam en 1997, que hace de la cultura una competencia horizontal. En la actualidad, tras la entrada en vigor del TFUE la acción europea en materia de cultura viene regulada en el artículo 167, limitándola a “favorecer la cooperación entre los Estados miembros” y “si fuere necesario, apoyar y completar la acción de éstos”. En cuanto al contenido cultural, recoge tres mandatos: contribuir al florecimiento de las culturas de los Estados miembros, respetar la diversidad cultural nacional y regional y poner de relieve el patrimonio cultural común. El apartado 5º del art. 167 fija los mecanismos de toma de decisiones en materia de cultura.

⁶⁸ DOUE de 29/11/2007 C 287/1. En el art. 3, dedicado a los objetivos específicos, se dice lo siguiente: “promover el patrimonio cultural, concretamente facilitando la movilidad de colecciones e incentivando el proceso de digitalización, con objeto de mejorar el acceso del público a las diversas formas de las expresiones culturales y lingüísticas”. De acuerdo con la Agenda Europea para la Cultura de 2007, la Comisión adoptó en mayo de 2018 una Nueva Agenda para tener en cuenta la evolución del sector cultural. Se centra en la contribución positiva de la cultura a la sociedad, la economía y las relaciones internacionales de Europa y establece métodos de trabajo mejorados con los Estados miembros, la sociedad civil y los socios internacionales. La Nueva Agenda Europea para la Cultura delimita el marco de la próxima fase de la cooperación a escala de la UE, que comienza en 2019. Los Estados miembros definen los principales temas y métodos de trabajo para la colaboración en el sector mediante planes de trabajo en materia de cultura aprobados por el Consejo de Ministros. https://ec.europa.eu/culture/policy/strategic-framework_es

patrimonio cultural, focalizándose sobre todo en facilitar la movilidad de colecciones e incentivar el proceso de digitalización. A partir de esa resolución se genera un marco de cooperación, del que surgen tres plataformas de diálogo con la sociedad civil, una de las cuales se focaliza sobre el acceso a la cultura⁶⁹, y un compromiso de aprobar sucesivos planes de trabajo en este ámbito.

Concebido como un instrumento estratégico que fija prioridades y determina acciones, el Plan de Trabajo en materia de cultura para los años 2015/2018, adaptado por el Consejo de Ministros en diciembre de 2014⁷⁰, establece 4 prioridades para la cooperación europea⁷¹, entre las cuales la primera se refiere a la promoción de una cultura accesible e integradora, fundamentalmente a través del empleo de los medios digitales, y la segunda al patrimonio cultural, respecto al cual se trabajará en torno al tema de la gobernanza multinivel y participativa (B1), la transferencias de competencias, formación y conocimientos entre los profesionales (B2) y de la evaluación de riesgos y prevención para la protección frente a catástrofes naturales y la acción humana (B3).

De todo esto se deduce que en el ámbito de las políticas públicas, el acceso al patrimonio se conecta sobre todo con el uso educativo y social del mismo (como medio indispensable de transmisión cultural y de memoria histórica, clave para el desarrollo de la personalidad individual y colectiva), pero también con su virtualidad económica (como recurso que genera empleo y riqueza, productividad turística, etc.), su vertiente ambiental (por su contribución a la preservación del espacio y el paisaje) y con su valor simbólico (en cuanto elemento central de identidad cultural y su potencial repercusión para la mejor comprensión de la pluralidad cultural y las relaciones entre los pueblos).

En el ámbito europeo cada día se percibe con más claridad que los procesos de gestión del patrimonio cultural deben abrirse a los ciudadanos para que, en la medida de sus intereses, sean testigos y protagonistas de lo que le ocurre a estos bienes que de algún

⁶⁹ La Plataforma “Acceso a la cultura” tiene el mandato de proponer recomendaciones para aquellas políticas que puedan fomentar y sustentar el acceso a la cultura de todos los ciudadanos a la vida cultural, en todas sus diferentes formas. Con esto se reconoce la relevancia política que adquiere esta temática en el marco de la agenda de cooperación europea y el denominado “diálogo estructurado” con la sociedad civil como un instrumento de consulta y participación en el ámbito de las instituciones europeas.

⁷⁰ DOUE de 23/12/2014 C 4637/4. El Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, acuerdan elaborar el Plan de trabajo cuatrienal y fijan sus prioridades,

⁷¹ El Consejo de ministros de la UE el 27 de noviembre de 2018 ha aprobado el Plan de trabajo en materia de cultura 2019-2022 (<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13948-2018-INIT/es/pdf>), en el que se establecen cinco prioridades fundamentales para la cooperación europea en este campo: 1) Sostenibilidad del patrimonio cultural; 2) Cohesión y bienestar; 3) Ecosistema de apoyo a los artistas, los profesionales de sectores culturales y creativos y al contenido europeo; 4) Igualdad de género; y 5) Relaciones culturales internacionales.

modo les pertenecen, y que los ámbitos de competencia y responsabilidad que correspondan a cada uno de los sujetos implicados deben estar delimitados. Un documento reciente de la Unión Europea, publicado en julio de 2018, el informe del Grupo de Trabajo sobre *Subsidiaridad, Proporcionalidad y “hacer menos con mayor eficiencia”*⁷² pone en el candelero un nuevo modelo para la toma de decisiones y nos ayuda a reflexionar sobre las estructuras multinivel. El grupo, integrado por siete miembros, propugna un nuevo enfoque de “subsidiariedad activa” que garantice el valor añadido de la legislación de la UE y los beneficios para los ciudadanos y dé lugar a una mayor asunción de las decisiones de la Unión por parte de los Estados miembros.

En el ámbito del patrimonio arquitectónico se encuentra un rastro de todos esos enfoques citados en muchos programas, proyectos e iniciativas actuales, como por ejemplo: el llamamiento a involucrar a la sociedad civil en su defensa y promoción, a implementar sistemas de gobernanza cultural sostenibles de los monumentos y sitios patrimoniales; el planteamiento municipal de gestión de espacios públicos de valor histórico, con el fin de fortalecer su interrelación con los ciudadanos y favorecer su ocupación con múltiples actividades culturales y recreativas para el disfrute de la población; la integración de la protección del patrimonio en todas las políticas y programas como algo transversal; o el lanzamiento de programas y acciones como las Jornadas Europeas de Patrimonio⁷³ o el Año Europeo de Patrimonio Cultural⁷⁴, que pretenden facilitar el acercamiento de toda la ciudadanía a los bienes, la historia y los valores, fomentar la valoración del patrimonio cultural de Europa como un recurso compartido y reforzar un sentimiento de pertenencia a un espacio europeo común.

En cuanto a las renovaciones formales y de uso de los bienes culturales inmuebles, que también están vinculadas al acceso y son una constante en la historia de la arquitectura y el urbanismo, las directrices contenidas en los principales documentos internacionales, ya mencionados, se enmarcan en el principio de priorizar la conservación y disponen que las

⁷² Disponible en español en internet (consulta 23/03/2019): https://ec.europa.eu/commission/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_es

⁷³ Las Jornadas Europeas de Patrimonio cada año abren las puertas a miles de sitios que normalmente no suelen estar abiertos para permitir al público visitarlos gratuitamente y participar en actividades únicas. Las creó el Consejo de Europa en 1985 y pasaron a ser una acción común organizada conjuntamente con la Unión Europea en 1999.

⁷⁴ La Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece la declaración del Año Europeo del Patrimonio Cultural 2018 (DOUE núm. 131, de 20/05/2017), viene a confirmar, entre otras cosas, que el patrimonio cultural europeo no es sólo un legado del pasado sino también un recurso imprescindible para nuestro futuro, dado su incuestionable valor educativo y social, su considerable potencial económico y su importante interés en el marco de la cooperación internacional, por todo lo cual, considera necesario promover un mayor acceso al patrimonio cultural y aumentar su dimensión europea.

decisiones sobre reutilización del patrimonio arquitectónico, inmerso en el contexto globalizado, dinámico, tecnológico y fundamentalmente urbano de nuestros días, como también sobre la difusión de sus valores culturales, se planteen con rigor y a partir de una reflexión y diálogo abierto (con participación de expertos y de la sociedad) entre la relación vital de lo antiguo y lo moderno.

CAPÍTULO SEGUNDO. ACOTACIÓN DEL DERECHO UNIVERSAL DE ACCESO AL DISFRUTE DEL PATRIMONIO CULTURAL ARQUITECTÓNICO

La exposición del planteamiento internacional de la tutela del patrimonio cultural y el análisis de los instrumentos más importantes de aplicación en nuestro entorno nos sitúan ante la doble dimensión, objetiva y subjetiva, de la tutela del patrimonio y, en particular del derecho humano de acceso al disfrute de los bienes culturales, que aún requiere perfilar mejor sus contornos. Tomando todo lo anterior en consideración, en este capítulo me propongo adoptar el punto de vista del legislador y ahondar en la reflexión sobre la perspectiva subjetiva de la tutela de los bienes que integran el denominado “patrimonio arquitectónico”, con dos propósitos concretos: de una parte, proponer una delimitación de lo que podría ser el contenido mínimo del derecho humano de acceso al disfrute de los mismos y, de otra, exponer las variables que tendría que tener en cuenta para buscar la mejor forma de promoverlo y asegurarlo mediante el marco legal.

Como preámbulo, simplemente recordar que lo que se espera de la ley no es sólo proporcionar un marco que sirva de límites a la acción administrativa, sino propiciar la buena administración, a la que los ciudadanos tienen derecho, es decir, el buen hacer en la gestión de lo público, la elección de la mejor de las opciones con las que se puedan alcanzar los mejores resultados en la satisfacción del interés general. Se trata entonces – como dice el profesor BARNÉS⁷⁵, de aportar las directrices que permita a la Administración incentivar la excelencia en el cumplimiento de los encargos que se le encomiendan, la satisfacción de los fines o garantías de resultado, una mejor instrumentación de las funciones de implementación, desarrollo, evaluación o revisión.

⁷⁵ Barnés, Javier. *Transformaciones (científicas) del Derecho administrativo. Historia y retos del Derecho administrativo contemporáneo*, Sevilla, Global Law Press, 2011, p. 60

I. Aproximación a la delimitación del contenido mínimo o esencial del derecho universal de acceso al disfrute del patrimonio cultural arquitectónico.

En continuidad con la línea del mencionado informe de FARIDA SHAHEED, elaborado en el 2011 para las Naciones Unidas – que entre otras cuestiones de derechos humanos relacionadas con el patrimonio, contiene un análisis de lo que sería el contenido normativo del derecho de acceso al patrimonio cultural y su disfrute, relacionado con las obligaciones y posibles limitaciones de los Estados (cfr. el resumen del mismo, que lleva por referencia: A/HRC/17/38) –, en este apartado de la investigación me planteo hacer una acotación del núcleo esencial de ese contenido, particularizándolo al ámbito de los bienes arquitectónicos.

La pregunta a la que se trata de responder es cuál sería el conjunto de facultades y obligaciones que como mínimo habría de reconocer y contener la ley sectorial (reguladora de ese sector del patrimonio cultural) para asegurar la realización de ese derecho humano respecto a los mismos. Para ello, acometemos una reflexión previa respecto a dos cuestiones: A) el interés jurídico que protege y B) la noción de acceso y sus modalidades, aplicadas a los bs culturales inmuebles. A continuación, se identificará aquellas facultades y prestaciones públicas que en mi opinión lo hacen reconocible y sin las cuales este derecho quedaría desnaturalizado.

1. El interés jurídico protegido.

Es opinión generalizada que es inherente a la definición de “bien cultural” su avocación al disfrute colectivo, por la función que esos determinados bienes, en cuanto que testimonios de civilización, están llamados a cumplir. A la distinción que con anterioridad había intuido lúcidamente VÍCTOR HUGO⁷⁶ (para quien en todo edificio histórico era menester diferenciar su fachada, que correspondía a todos, de su uso, privativo del propietario), se le dota ahora de un nuevo sentido por Giannini, que une la titularidad del bien cultural en sentido estricto (característica inmaterial) con la idea de garantizar el acceso público al goce y contemplación al mismo, asegurando de este modo su función social. Es decir, independientemente de a quien corresponda la titularidad del sustrato material, la vocación cultural universal de los bienes de esas características, ha de ser asegurada por los poderes públicos. A ellos les corresponde garantizar que todas las

⁷⁶ Esta célebre frase de Victor Hugo – “hay dos cosas en un edificio: su uso y su belleza; su uso pertenece al propietario, su belleza a todo el mundo, a ti, a mí, a todos nosotros” – fue vertida primero en un panfleto que se posicionaba en contra de la destrucción de monumentos y luego en el artículo “Guerre aux démolisseurs”, *Revue des deux, période initiale, tomo 5*, de 1 de marzo de 1832, pp. 607-622.

personas dispongan de las oportunidades efectivas y concretas que les permitan disfrutar plenamente de ese patrimonio sin discriminación, con independencia de su titularidad singular o su ubicación, ya se localicen en zonas rurales o en el centro de la ciudad. Ahí se fundamenta el interés jurídico protegido.

En los instrumentos internacionales posteriores se encuentran ecos de esta visión. Desde una perspectiva más pragmática, encontramos en el párrafo del apartado 1.3 de la Carta de Turismo Cultural, aprobada por el ICOMOS en 1999, la afirmación siguiente: “el patrimonio natural y cultural es al mismo tiempo un recurso material y espiritual y ofrece una perspectiva de desarrollo histórico. Desempeña un papel importante en la vida moderna y el público en general debería tener acceso tanto físico como intelectual y/o emotivo a este patrimonio. Los programas para la protección y conservación del patrimonio natural y cultural en sus características físicas, en sus valores intangibles, expresiones culturales contemporáneas y sus variados contextos, deberían facilitar a la comunidad anfitriona y al visitante, de un modo equilibrado y agradable, la comprensión y el aprecio de los significados de este patrimonio.”

Con todo ello quiero dejar constancia aquí que ese goce o disfrute no se puede identificar o reducir al deleite sensorial momentáneo que proporciona la contemplación o entrada física en el inmueble portador de los valores culturales (que puede verse sustituida, si no hay otra alternativa, por el acceso al mismo a través de las tecnologías de la información), sino que abarca una experiencia más honda. Esa fruición trae causa fundamentalmente del conocimiento del bien y su contexto y de la comprensión de aquellos valores que le dan su autenticidad, y se completa con la satisfacción de poder intervenir en su destino, mediante el acceso a los procesos de adopción de decisiones relativas a su protección y gestión y la supervisión de su ejecución (básicamente, mediante la participación en los procedimientos administrativos y recursos judiciales). La vía principal del acceso al disfrute de los bienes quizá sea, por eso, de índole espiritual: la que facilita el conocimiento y apreciación de los valores y la posibilidad de participar en su devenir.

El hecho de ser escuchado y de poder presentar sugerencias, propuestas, quejas, etc. en los procesos de adopción de decisiones que afecten a ese patrimonio no está presente en los primeros documentos pero hoy en día se comprende que forma parte del interés jurídico que hay que salvaguardar y poner al alcance de la ciudadanía, en el entendimiento de que el valor cultural que esos bienes llevan consigo pertenece a todos y no sólo a sus titulares legales o a los eruditos.

De lo que se ha dicho hasta ahora, se deduce que ese interés en el disfrute del patrimonio, personal y colectivo, con sus beneficios específicos de enriquecimiento personal y social, educativos y recreativos, guarda estrecha relación con otros intereses jurídicos, igualmente protegidos, que lo condicionan, complementan y/o limitan. Se

entiende que para que este interés pueda ser satisfecho, otros lo han tenido que ser previamente; pues sin la pervivencia del patrimonio en un estado de conservación que permita reconocer sus valores no hay disfrute posible de los bienes o sin un nivel básico de formación en los sujetos resulta complicado que sean capaces de apreciar y gozar de su significado. Algunos otros con los que puede interactuar y que deben igualmente respetarse y promoverse son entre otros, los siguientes: la libertad de expresión, la libertad de culto, la propiedad privada, el honor o la intimidad personal y familiar, la propiedad intelectual o industrial, el desarrollo económico o la seguridad del Estado.

En bastantes ocasiones esos intereses forman parte de otros derechos humanos, y como se preocuparon de dejar claro los participantes en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena el año 1993, es importante tener en cuenta que todos “son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí”. Ningún derecho es absoluto y cuando su ejercicio no es compatible con el de otros, hay que realizar un juicio de ponderación, normalmente caso a caso, antes de decidir los límites de cada cual. En este caso, el interés jurídico de la conservación y acceso a los bienes culturales da lugar a relaciones donde se afecte a derechos de alguna de las partes intervinientes (titulares de los bienes y los visitantes reales o potenciales) o a los intereses generales protegidos por las leyes y de cuya tutela se encarga a las administraciones públicas. Será a ellas y a los tribunales a quienes corresponderá, ponderarlos, armonizarlos, decidir la prevalencia de unos u otros en los casos concretos y aplicar la solución, dentro del marco establecido en las leyes. En todo caso la decisión final deberá respetar la conservación de los valores culturales (los que otorgan a estos bienes su especificidad y protección) y su contribución al bien común (desarrollo sostenible y calidad de vida de territorios y colectividades a ellos asociados).

En relación el propósito de delimitar el contenido esencial del derecho humano de acceso y participación en la vida cultural, aplicado a los bienes arquitectónicos protegidos por reconocer en ellos “testimonios dotados de valor de civilización”, conviene plantearse la siguiente cuestión: ante la ingente cantidad de bienes inmuebles protegidos en el Estado español y su dispersión geográfica, ¿es posible garantizar jurídicamente el pleno disfrute de todos ellos o hay que seleccionar?

El interés público abarca la protección, conservación, promoción y difusión de todo el patrimonio inmueble que expresa la riqueza y diversidad cultural de los pueblos de España, pero considerando la situación material de muchos bienes y sus entornos (en mal estado de conservación), la información accesible (insuficiente) acerca de cada uno de ellos, y los medios que requiere su adecuación para el pleno disfrute colectivo de los mismos (muy superior a los disponibles), es razonable pensar que hay que acotar ese interés general, establecer una jerarquización de bienes y garantizar jurídicamente, al menos, un nivel aceptable de accesibilidad y calidad de disfrute de los más relevantes.

Así ocurre en todos los ámbitos de actuación. Los tratados internacionales circunscriben sus programas de protección, puesta en valor y difusión a determinados bienes: a nivel mundial, se seleccionan aquellos donde se aprecia un valor excepcional para la herencia común de la humanidad, según los criterios que ahí se determinan (y que se concretan en la Guía operacional para la aplicación del Convenio de 1972, núm. 77: representar una obra maestra del genio creador; atestiguar un intercambio de valores humano considerable, durante un periodo histórico concreto o en un área cultural determinada; aportar un testimonio único o excepcional sobre una tradición cultural o una civilización viva o desaparecida; ser un ejemplo eminentemente representativo de un tipo de construcción o de un conjunto arquitectónico o tecnológico, o estar directamente asociado con acontecimientos o tradiciones, ideas, creencias u obras artísticas de importancia universal excepcional, todo ello sin perjuicio de que esas obras deban tener el nivel máximo de protección en el Estado que las proponga por su relevancia). En el ámbito europeo, se promocionan prioritariamente aquellos que mejor reflejen la identidad y principios comunes del continente, dentro de dentro de la diversidad existente. A nivel interno, todos los legisladores españoles han optado por establecer varias categorías de protección – al menos dos – en función de la relevancia cultural que se atribuya a los bienes por las autoridades competentes, y por garantizar, como mínimo, el acceso público a la información, contemplación y visita de los bienes inmuebles más relevantes (BIC y asimilables), de manera que, salvo causas justificadas, aquellos deben permanecer abiertos al menos 4 días al mes con la finalidad de que los interesados puedan recorrer sus espacios interiores más significativos y apreciar sus valores. Lo que ocurre es que no suelen concretar los criterios que sirven de guía para adscribir a los bienes en una categoría u otra.

2. Noción y modalidades de acceso al patrimonio cultural inmueble

La experta en derechos culturales, Farida Shaheed en su Informe de 2011, A/HRC/17/38, aporta una serie de claves generales sobre estas cuestiones:

En primer lugar, afirma en el núm. 58, que “el acceso al patrimonio cultural y su disfrute son conceptos interdependientes, en que uno va aparejado con el otro”. Ambos “transmiten la capacidad, entre otras cosas, de conocer, comprender, entrar, visitar, hacer uso, mantener, intercambiar y desarrollar el patrimonio cultural, así como beneficiarse del patrimonio y de la creación de otros, sin impedimentos políticos, religiosos, económicos ni físicos (...).El acceso y disfrute significan también contribuir a la determinación, interpretación y desarrollo del patrimonio cultural, así como al diseño y la aplicación de políticas y programas de preservación y salvaguardia.”

En segundo lugar, en el núm. 60, precisa que el concepto de acceso desarrollado por el CPIDESC, “aplicado al patrimonio cultural, significa lo siguiente: a) el acceso físico al patrimonio cultural, que puede verse complementado por el acceso a través de las

tecnologías de la información; b) el acceso económico, lo cual significa que el acceso debe ser asequible para todos; c) el acceso a la información, que se refiere al derecho a recabar, recibir e impartir información sobre el patrimonio cultural, sin fronteras; y d) el acceso a los procedimientos de adopción de decisiones y supervisión, en particular los procedimientos y recursos administrativos y judiciales. El principio que lo abarca todo es la no discriminación, con especial atención a los grupos desfavorecidos”.

Tras esas afirmaciones, la autora realiza algunas consideraciones generales sobre las obligaciones de los Estados en relación a todo tipo de bienes culturales, tangibles e intangibles. A la vista de todo lo anterior y teniendo en cuenta el objetivo de este apartado y el ámbito material de la investigación se reduce al patrimonio arquitectónico, con sus particularidades, se exponen a continuación algunas consideraciones sobre las tres modalidades o vías principales de acceso al disfrute de este tipo de inmuebles. No son vías excluyentes sino complementarias, y todas ellas se traducen en facultades y deberes. Abarcan la doble vertiente del acceso: su dimensión estática, identificada con el acto de aprehensión de su significación – ya sea por la vía del contacto físico, a través de los sentidos externos, como del espiritual – y la dinámica, que implica, además, la posibilidad efectiva de participar en los procesos que afecten a los bienes.

3. El acceso físico a los bienes arquitectónicos.

Se traduce en la posibilidad de buscar el goce que produce el contacto sensorial directo con las construcciones y los espacios protegidos que configuran. Entiendo que incluye la contemplación del bien “in situ”, desde el entorno exterior donde se asienta, y la entrada en el mismo para hacer un recorrido por sus espacios que permita apreciar sus valores esenciales, aquellos por los se le ha otorgado la protección jurídica a ese bien.

Conseguir los objetivos exige la conservación del bien en buen estado pero sólo eso no basta. Otorgar a toda la población la posibilidad de disfrutar plenamente del acceso físico de los bienes arquitectónicos con interés cultural (edificaciones, conjuntos y lugares) suele requerir también la adopción de una serie de medidas que pueden implicar adaptaciones físicas o funcionales en el entorno y/o en el propio inmueble cultural. Me refiero a la supresión de elementos adheridos (cables, antenas, señales y paneles publicitarios...) que suponen una contaminación visual; a un cambio de la vía de entrada de visitantes, si la principal resulta inaccesible para una buena parte de la población por un número de escaleras excesivo; a la instalación de señales de dirección, la previsión de plazas de aparcamiento, medios adecuados de transporte, o rampas de acceso y/o paneles de identificación e informativos que permitan la visita a todas las personas, incluidas mayores o niños y aquellas con minusvalías físicas temporales o permanentes (deficiencias auditivas, de visión, movilidad, etc.).

Por otra parte, en los casos que el acceso físico a esos espacios fuera, definitiva o temporalmente imposible o irrazonable, por restricciones derivadas de su

incompatibilidad con otros derechos o intereses generales, deben arbitrarse otras alternativas que favorezcan una experiencia lo más parecida posible, al menos para aquellos bienes reconocidos entre los más relevantes. Hay medios para visualizar las partes impedidas, ya sea de modo virtual, usando una aplicación tecnológica (como la recreación 3D o la realidad aumentada, por ejemplo), u de otras formas que permitan experiencias asimilables, como por ejemplo, mediante la instalación de señales y paneles interpretativos adecuados, una exposición de dibujos, cuadros, sellos, fotos, etc. donde se muestre el bien y su contexto, alguna otra actuación personal interpretativa, etc. Si el problema derivara del uso, se podría modificar temporalmente el calendario de visitas, o si se previera el cierre por un largo plazo, a través de otros métodos, como la instalación de réplicas a menor escala del edificio y/o objetos significativos en algún museo cercano o centro de interpretación que se abra para ese efecto. Si hay obras, se pondrán los medios para poder acceder al mismo durante los trabajos de reparación o restauración, y se aprovechará el valor pedagógico de esa circunstancia como medio de acceso y disfrute.

Las leyes deben prever a quien corresponde planificar y llevar a cabo estas actuaciones y los criterios básicos para hacerlo sin comprometer la permanencia de los valores culturales protegidos. Es importante mantener una distribución equilibrada de cargas y beneficios. Desde un punto de vista teórico, todo ello supone la regulación de unas relaciones jurídicas especiales, con reconocimiento de facultades e imposición de obligaciones a propietarios y demás titulares de derechos reales y a las administraciones públicas competentes (que en nuestro caso, pueden ser las estatales, autonómicas o locales), y la posibilidad de la acción pública ejercitable ante las instancias ejecutivas y jurisdiccionales para el caso en que aquellos no los cumplan.

4. El acceso a la significación cultural por la vía intelectual-afectiva.

Tiene que ver con la oportunidad de llegar a un grado satisfactorio de conocimiento del inmueble y de comprensión de los valores que han justificado su protección. Comprende la facultad de todas las personas de tener facilidades para disfrutar con un conocimiento cabal y comprensible de los bienes, y los deberes correlativos por parte de los titulares de los bienes y de los poderes públicos de proporcionarlas. Presupone cierto nivel de formación personal así como la disponibilidad de instrumentos que permitan el acceso público a los medios de difusión (web, publicaciones, etc.).

En ejercicio de esta facultad, las personas podrían reclamar que se les ofreciera un testimonio auténtico del patrimonio, no desfigurado por intereses partidistas. En ese sentido, corresponde a las AAPP competentes en materia cultural proporcionar información veraz, suficiente y adecuada para la comprensión del bien en su contexto temporal, espacial y social, preferentemente en formato digital y accesible a través de internet, como mínimo en los idiomas oficiales de cada circunscripción territorial.

Para poder disfrutar del patrimonio es muy conveniente, además, contar con la intermediación de una persona o herramienta adecuada que sirva de guía e intérprete. Hoy en día es una práctica extendida entre todos los interesados en el patrimonio inmueble, haber consultado alguna fuente de información con anterioridad a la visita, pero esto no suele ser suficiente para una aprehensión satisfactoria de su significación. Es habitual que para satisfacer plenamente las expectativas generadas en torno al contacto con el bien cultural sea necesario que el recorrido por sus espacios sea precedido o acompañado por la explicación de un agente externo, preferentemente de la comunidad patrimonial, que ayude a percibir y estimar sus características, situándolas en su contexto. Entiendo que prestar estos servicios directamente no corresponde a las administraciones públicas. Si las relaciones entre cultura y poder son en general, muy complicadas, en el tema de la interpretación de los bienes y hechos históricos esto se pone de relieve con especial intensidad. En mi opinión, la actividad de las autoridades públicas en este terreno debería limitarse a promover que estos servicios complementarios se oferten, al menos en los bienes más relevantes y vinculados a la identidad de cada lugar, y velar para que su contenido se base en fuentes documentales contratadas y sus formas de expresión sean respetuosas para con los bienes, las colectividades que los crearon y mantienen y las libertades y derechos fundamentales de los visitantes.

La significación cultural de los monumentos, construcciones, conjuntos y vestigios arqueológicos va más allá del interés que en sí mismo pueda tener el legado material (su valor artístico, formal o estético). Los elementos intangibles, como la historia y la presencia humana que subyace en los mismos, el vínculo de esas construcciones (o lo que queda de ellas) con los seres humanos a lo largo del tiempo, añaden a esa materialidad valores fundamentales, hasta el punto de que en muchos casos son precisamente esos componentes los que les imprimen su principal significación cultural (de carácter histórico, social, técnico, simbólico...). En general, es la suma y riqueza de matices que se desprenden de esa variedad de elementos muebles, inmuebles e inmateriales integrantes de todo bien arquitectónico, por simple que aquel sea, lo que mide el interés cultural del mismo y en muchas ocasiones su apreciación escapa a la mirada de los visitantes no expertos. Por eso, resulta muy útil esa labor de mediación o interpretación aludida, que si bien se puede proporcionar de muchas maneras, en el mundo actual globalizado y tecnificado en el que nos movemos, donde la comunicación a través de las redes virtuales es permanente, inmediata, invasiva y hasta intimidatoria, es interesante que se base en el contacto real con los bienes y aquellos que los mantienen. Sin un componente afectivo destacado resulta complicado lograr que muchas personas se interesen por enriquecerse con esos valores culturales que los bienes históricos reflejan.

Las personas que trabajan en la gestión cultural son de la opinión, avalada por numerosas encuestas de los visitantes, de que el grado de conocimiento y disfrute que depara la experiencia directa del patrimonio y la intermediación personal es mucho mayor que la que se alcanza a través de medios indirectos e interpretativos no personales, ya sean

estáticos o dinámicos, gráficos, audiovisuales, interactivos y/o tridimensionales. Por eso, aunque resulte más costoso, es importante trabajar para posibilitar al mayor número posible de personas que se acercan a los bienes y una atención *in situ* personalizada. Aunque es igualmente cierto y claro que para interesar a los jóvenes y a otros sectores de la población poco intelectuales por los bienes culturales inmuebles se hace necesario acudir a recursos que previamente capten su atención e interés por el patrimonio y que una vez en el sitio, contribuyan a despertar el asombro y las emociones con viveza. Hace unos años se promovieron sistemas como la teatralización y la utilización de medios audiovisuales *in situ* (tales como fotos, vídeos o grabaciones con explicaciones de expertos o testimonios de visitantes ilustres) pero hoy en día se impone el uso de las modernas tecnologías de comunicación (TIC) que permitan la interacción de los interesados porque captan mejor la atención de los jóvenes y otros potenciales visitantes tanto para motivarlos a acercarse al bien como para comprenderlo.

5. El acceso a los procesos de toma de decisiones: participación ciudadana

Dice Annamari LAAKSONEN en un documento sobre el acceso a la cultura en todos sus aspectos, "*Making culture accessible*"⁷⁷ (publicado en el 2010 por el Consejo de Europa), que la participación no se refiere a la asistencia a eventos culturales o al uso de servicios de esta índole (realizando una visita a un museo o monumento, por ejemplo), sino a la capacidad o posibilidad de intervenir personalmente, de modo proactivo, en el proceso de toma de decisiones con impacto sobre la vida del bien, expresando una opinión o mediante otros modos creativos de interacción que generen actividad al respecto. Esto se aplica también al patrimonio arquitectónico, cuya gestión es bastante compleja dada la cantidad de procesos que se desarrollan no sólo en el bien (para su conservación activa, rehabilitación, etc.) sino en el ámbito espacial que le rodea, donde la realización de una obra o intervención de cierta envergadura puede afectar negativamente a la conservación o percepción del bien en cuestión. Garantizar la participación pública en los procesos de elaboración de disposiciones, planificación, protección y gestión de los bienes constituye una forma de acceso, indirecta pero muy eficaz, a su disfrute.

Desde el punto de vista de la conservación activa del patrimonio, hay que tratar de incentivar, especialmente, la consulta y participación de la población local.

La autora del estudio citado destaca también el hecho de que una sociedad interesada en alimentar las necesidades culturales y espirituales en condiciones de libertad tiene mayor probabilidad de formar un sentido de responsabilidad social entre sus miembros que redundará en su nivel de progreso y desarrollo sostenible en el tiempo.

⁷⁷ Laaksonen, Annamari, *Making culture accessible: access, participation and cultural provision in the context of cultural rights in Europe*. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2010. El estudio es una instantánea general de los actuales marcos legales y políticos en Europa, abarcando el acceso y la participación en la vida cultural, la oferta existente en este campo y los derechos culturales.

En definitiva, considero que a la luz de todo lo expuesto hasta aquí, estamos en condiciones de aportar una propuesta de delimitación del contenido mínimo del derecho de todos los seres humanos a acceder y disfrutar del patrimonio cultural arquitectónico. Concretamente, opino que ese contenido mínimo se podría identificar con el haz de facultades y de prestaciones públicas que se enuncian a continuación. Las facultades constituyen el contenido del derecho en sentido estricto, pero al igual que ocurre con los demás DESC, si no hay reconocimiento jurídico de los deberes públicos que corresponde a los organismos competentes asumir, obligaciones correlativas necesarias para su efectividad, este derecho perdería su consistencia propia, por lo que también estos compromisos (de respetar proteger y cumplir) se citan como parte del contenido.

A. FACULTADES

El derecho consiste en el reconocimiento y protección, sin restricción de ninguna clase, de las siguientes facultades de todas las personas:

- a) Conocer y comprender el significado cultural de todos los bienes arquitectónicos protegidos; esto es, la posibilidad de acceder con facilidad y en igualdad de condiciones a información rigurosa y completa sobre cada bien cultural y sus valores, no sólo en su estado original sino en su evolución, y sobre los demás elementos (materiales e inmateriales) asociados, en la medida en que contribuyen a explicarlo y singularizarlo.
- b) Gozar de una experiencia sensorial directa, de aquellos más relevantes (declarados BIC y categorías asimilables), a través de su contemplación “in situ” y de un recorrido por sus espacios interiores más significativos, preferentemente guiado, que le permita apreciar sus valores, en condiciones razonables de seguridad, accesibilidad y gratuidad, al menos veinticuatro veces al año en distintos periodos, siempre y cuando eso no perjudique a la conservación del bien, ni ponga en riesgo su seguridad o la de las personas afectadas, ni implique más restricciones que las que sean necesarias en una sociedad democrática para la protección y gestión del interés público y el ejercicio de los derechos de los demás. En los supuestos de que el acceso físico a esos espacios fuera imposible o desproporcionado se arbitrarán otras alternativas que favorezcan una experiencia lo más parecida posible.
Las personas que formen parte de la comunidad patrimonial del bien o que contribuyan activamente a la conservación, valorización y/o difusión de los bienes culturales en general gozarán de ventajas o preferencias en el acceso, si por alguna cuestión debe restringirse.
- c) Ester informado y participar activamente en los procesos de elaboración de disposiciones jurídicas, políticas públicas, planes y programas generales orientados a la protección, conservación, valorización y difusión del patrimonio cultural arquitectónico y en los proyectos de intervención pública sobre los bienes singulares relevantes así como del resto que afecten a sus intereses legítimos.

B. DEBERES CORRELATIVOS

Considero que forman parte del contenido mínimo de este derecho humano las siguientes obligaciones públicas, para se harán efectivas mediante la adopción de las medidas que las Administraciones competentes estimen convenientes en cada caso.

- a) Proporcionar información digitalizada, rigurosa y completa, sobre todos los bienes arquitectónicos protegidos y sus valores, no sólo en su estado original sino en su evolución, y sobre los demás bienes (materiales e inmateriales) a ellos asociados, en la medida en que contribuyen a explicarlos y singularizarlos, y poner al alcance de todos los medios para poder acceder a ella con agilidad y gratuidad.
- b) Posibilitar, en condiciones aceptables, la contemplación de los bienes arquitectónicos más relevantes (con declaración singular de BIC y asimilables) desde su exterior, así como el recorrido por sus espacios interiores más significativos, preferentemente guiado, de manera que se facilite la comprensión de su significado cultural, y poner a disposición del público información actualizada sobre el calendario, horarios y demás características básicas de las visitas a los bienes y algún material divulgativo sobre cada uno de ellos que ayude a la comprensión de sus valores. En los supuestos de que definitiva o temporalmente el acceso físico a los bienes fuera imposible o desproporcionado, facilitar otras alternativas que favorezcan una experiencia lo más parecida posible.
- c) En relación con los inmuebles de titularidad pública, elaborar e implementar un plan a medio plazo *ad hoc* de conservación activa, valorización y acceso público a su disfrute y, en relación con los de titularidad privada, ayudar a los titulares de los bienes para que con su gestión cumplan esos mismos objetivos mediante asesoramiento, asistencia técnica y/o económica, y otros estímulos que contribuya a mantenerlos en uso. En cualquiera de los dos casos se deben prever indicadores y un sistema para el seguimiento periódico de las actuaciones programadas.
- d) Integrar acciones de difusión del patrimonio en todas las fases de la tutela (reconocimiento del valor cultural, actuaciones de conservación, restauración, puesta en valor de los bienes, etc.) y promover y garantizar a todos, aportando con anterioridad la información oportuna, la posibilidad de participar y colaborar activamente en esos procesos.

Aunque no se refiere exactamente al contenido de este derecho, todos los poderes públicos deben velar para que se garanticen los presupuestos necesarios para el disfrute y la participación en la gestión de este sector cultural: la pervivencia de los bienes, un buen nivel de educación de la población y medidas de buen gobierno y actuación administrativa. En la siguiente tabla se recogen de modo esquemático los presupuestos y el contenido básico del derecho, las funciones que éste entraña y los sujetos principales sobre los que recae la responsabilidad de hacerlo efectivo.

	Conceptos interdependientes	Funciones principales de referencia	Sujetos responsables de su aplicación
PRESUPUESTOS DEL ACCESO AL DISFRUTE	Formación cultural: capacitación para apreciar el PC	Sensibilización y educación general básica. Información y difusión de los bienes culturales.	Poderes públicos, propietarios y sociedad civil.
	Conservación del bien y sus valores	Mantenimiento en el tiempo de los bienes, en su integridad física, con excepciones (arquitectura efímera y otras), y autenticidad. Documentación y conservación preventiva. Restauración y/o rehabilitación.	Propietarios (públicos y privados), poseedores y usuarios. AAPP competentes Sociedad en general.
	Organización administrativa	Creación de la estructura administrativa suficiente y adecuada (profesionalización) para los fines que tiene encomendados, dotación de medios, asignación de competencias; impulso a la descentralización, coordinación inter e intra administrativa y colaboración público-privada.	Legisladores y AAPP competentes
DIMENSIÓN PASIVA	Acceso a los bienes culturales inmuebles sin discriminación de ningún tipo	Puesta del PC, al menos del culturalmente más relevante, al alcance de todos para apreciar su significación cultural y disfrutarlo. Modalidades, normalmente complementarias: - Acceso físico (contemplación, visita, uso) - Acceso intelectual-emotivo (conocimiento y comprensión: guías, interpretación, TIC)	Propietarios y poderes públicos: legisladores y ejecutivos (en España: Estado, CCAA y EELL)
DIMENSIÓN DINÁMICA	Participación en la toma de decisiones para garantizar el “disfrute adecuado” del PC y contribuir a su enriquecimiento:	Facilidades para la participación de todos en las políticas públicas y planes y disposiciones generales orientados a la tutela del patrimonio cultural y de los interesados, en los proyectos de intervención pública en bienes singulares, y garantía de que sus alegaciones y sugerencias sean tenidas en cuenta.	Poderes públicos y todos los miembros de la sociedad (individuos y colectividades)

Tabla nº 1. Elaboración propia.

II. Variables a tener en cuenta en la configuración legal del régimen jurídico de los bienes culturales arquitectónicos, para asegurar la plena satisfacción de las demandas de acceso a su disfrute que el derecho humano comporta.

La gestión de la tutela de cada bien cultural requiere un planteamiento singularizado y adaptado a sus características concretas y a la idiosincrasia del lugar y las personas vinculadas al mismo. El concepto amplio, abierto y dinámico de la cultura y su incidencia sobre la noción del patrimonio cultural, junto con los avances técnicos (que inciden, entre otros aspectos, en la conservación y restauración de los bienes) y las particularidades de desarrollo de los contextos territoriales, en función de su naturaleza urbana o rural, ha provocado una tendencia a la sectorización. La multitud de bienes arquitectónicos así como su variedad tipológica (construcciones, conjuntos y lugares) y de situaciones es inmensa. En mi opinión, pretender que la ley establezca una regulación detallada del estatuto de todos los bienes y relaciones jurídicas que su vinculación con los distintos sujetos puedan generar, es un camino equivocado. Lo que puede beneficiar a unos es posible que perjudique a otros, o a aquellos mismos, si con el transcurso del tiempo se encuentran en otro contexto diferente. La tutela de los bienes culturales no se puede centrar sólo en la conservación y promoción de los bienes considerados en su mismidad, aisladamente; esto es aplicable a todos pero a los bienes arquitectónicos, de manera especial, por su inserción en el territorio, del cual es inseparable.

Nos movemos en un contexto territorial y social que cambia a ritmos vertiginosos y que el legislador sectorial no debe ignorar. Aunque no sea el objeto de su atención, al plantearse la mejor estrategia regulatoria para la tutela del patrimonio cultural, hay que contar con esa realidad mutante, pues los efectos de los movimientos migratorios, de los avances tecnológicos, del cambio climático, de la reconfiguraciones políticas o la relación Estado – Sociedad, etc. también inciden sobre esos bienes y su modo de gestión. Por todo ello, considero más sensato que las leyes huyan de esa ambición de regularlo todo y se concentren en las cuestiones básicas e indispensables, delimitar conceptos y funciones públicas, sentar los principios y criterios básicos (sobre todo, de orientación a resultados) y articular formas de actuación proactivas y procesos administrativos conformes con los principios actuales de gobernanza, que garanticen derechos fundamentales y una visión estratégica, integrada y colaborativa de la tutela patrimonial. Junto a ello, me parece fundamental que se potencie su desarrollo por la vía reglamentaria y se ponga mayor esfuerzo en la implementación de instrumentos de planificación y gestión adaptados a cada bien en cuestión, de modo que su protección, conservación, valorización y difusión se realice del modo más idóneo, eficaz y eficiente posible.

En particular, por lo que se refiere a este sector de actividad y de cara al objetivo del acceso al disfrute del patrimonio cultural inmueble de carácter arquitectónico, estimo que las leyes deberían poner más énfasis en las siguientes funciones: incentivar a la

sociedad civil para que se implique más en la función tuitiva; promover y asegurar que en todas las políticas públicas, planes y programas de actuación que estén orientados directa o indirectamente a la protección y promoción de este sector patrimonial, se promuevan los medios de acceso a su disfrute como una función transversal; y, más en general, proporcionar criterios y cauces para que los procedimientos administrativos finalicen en resoluciones bien legitimadas, ponderadas y efectivas, con determinaciones adaptadas a cada bien protegido y a su contexto espacial, socio-económico y temporal.

A continuación se exponen una serie de variables o factores que condicionan la conservación y promoción de los bienes arquitectónicos. Nos ofrecen una idea de la complejidad de la tarea del legislador y de algunas cuestiones que aquel debería tener en cuenta antes de proceder a la regulación legal de tales bienes, para asegurar la plena satisfacción de las demandas de acceso a su disfrute que el derecho humano comporta.

1. Variables relativas a las tipologías y características de los bienes protegidos

Para lograr el disfrute óptimo de la ciudadanía, la accesibilidad universal y la preservación de los bienes y su contexto es necesario, en primer lugar, tener un conocimiento exhaustivo de cada bien. Desde el punto de vista del legislador, que debe dar respuestas universales, no particulares, resulta importante calibrar las tipologías y características más comunes, así como los valores que habitualmente detentan y son reconocidos como tales por los expertos y la sociedad en general, para establecer clasificaciones acertadas y pautas comunes. En función de tipologías y del grado de relevancia que se les atribuya, las leyes agrupan a los bienes en diferentes categorías y niveles de protección. En mi opinión sería deseable, aunque no es lo más frecuente, que en ellas se sentaran las bases conceptuales de esas divisiones, mediante definiciones y criterios generales y objetivos en relación con la atribución de valores que permitieran a todos los operadores (sujetos de derechos y obligaciones, por igual) utilizarlos en la argumentación sobre las decisiones que se adopten y moverse, así, con mayor seguridad jurídica.

A este respecto, es interesante traer a colación los artículos 87 y 88 de la Ley 5/2016, de Patrimonio Cultural en Galicia (la última de las aprobadas), porque es una manifestación de ese interés de sentar las bases de referencia, y porque debido a su extensión y carácter descriptivo nos da una idea de la variedad y complejidad de todos los elementos que se integran bajo la noción de “patrimonio arquitectónico”⁷⁸. En el primero de esos artículos se lee que “el patrimonio arquitectónico se caracteriza por las técnicas constructivas, los volúmenes, los espacios y los usos, los lenguajes formales y la expresividad de las estructuras y los colores y las texturas de los materiales” (87.2) y que a los efectos de la misma, lo integran “los inmuebles y los conjuntos de estos, y las obras

⁷⁸ Otra cosa distinta es la virtualidad efectiva de esos preceptos y la congruencia con el régimen jurídico que se atribuye a esos bienes en el resto del articulado, muy prolijo y bastante farragoso, a mi entender.

de la arquitectura y la ingeniería histórica a las que se les reconozca un papel relevante en la construcción del territorio y en su caracterización cultural y que sean testimonio de una época histórica o de los cambios en la forma de entenderla” (87.1). El primer apartado del artículo siguiente, número 88, con un grado de concreción que en pocas normas se ve, refiriéndose sobre todo a bienes singulares, añade lo siguiente:

“1. A los efectos de lo establecido en el artículo anterior, se presume que concurre un significativo valor arquitectónico, para su inclusión en este capítulo, en los siguientes bienes:

- a) Los bienes propios de la arquitectura defensiva, entendiendo por tales todas las estructuras construidas a lo largo de la historia para la defensa y el control de un territorio del que forman parte. En el conjunto de la arquitectura defensiva destacan singularmente los castillos, las torres defensivas, las murallas y los muros circundantes urbanos, las construcciones defensivas con baluartes y los sistemas defensivos que configuran, los arsenales navales, los cuarteles, las baterías de costa, los polvorines y los restos de todos ellos, con independencia de su estado de conservación, de si se encuentran enterrados o descubiertos o de si se integran o no en otro bien inmueble. Todas estas tipologías de inmuebles construidos antes de 1849 tienen la consideración de bienes de interés cultural.
- b) Los edificios relacionados con el culto religioso católico y de otras confesiones, aunque hayan perdido su uso, como catedrales, monasterios, conventos, colegiatas, iglesias, ermitas, capillas, seminarios o casas rectorales, construidos con anterioridad a 1836.
- c) Los edificios y construcciones propios de la arquitectura civil que hayan servido para uso público comunitario, como casas consistoriales, pazos provinciales, teatros, hoteles, hospitales, sanatorios, aduanas, mercados, fundaciones en Galicia de agrupaciones de emigrantes o centros de enseñanza, construidos con anterioridad a 1926.
- d) Los edificios destinados al uso privado o los conjuntos de dichos edificios, de carácter rural o urbano, construidos con anterioridad a 1803, que constituyan testimonio relevante de la arquitectura tradicional rural o urbana o que configuren el carácter arquitectónico, la fisonomía y el ambiente de los centros históricos de las ciudades, villas y aldeas y de los núcleos tradicionales.
- e) Los edificios relevantes de la arquitectura ecléctica, modernista, racionalista, del movimiento moderno o característico de la compleja sucesión de movimientos y tendencias arquitectónicas que recorren el periodo de las primeras vanguardias y el movimiento moderno durante el siglo XX hasta 1965, incluida la arquitectura de indianos. Para la consideración de su valor cultural, los inmuebles deben evidenciar, total o parcialmente, los principios reconocibles de su estilo arquitectónico de forma relevante por la calidad de su proyecto espacial o constructivo, su singularidad estética o su representatividad tipológica, además de poseer una dimensión social significativa.

- f) Los inmuebles y construcciones propios de las obras públicas y la ingeniería histórica que aparecen integrados de forma armónica en el territorio formando parte de las ciudades, de los núcleos urbanos o rurales tradicionales y de las franjas territoriales que transformaron, ayudaron a construir y caracterizan culturalmente. Forman parte de la ingeniería histórica los puentes, los túneles, las estaciones y los edificios ferroviarios, las presas, los canales y los abastecimientos, los faros y los muelles, las infraestructuras y los edificios portuarios, y otras construcciones que posean una significativa dimensión paisajística, urbana, territorial, técnica y arquitectónica y que hayan sido construidos antes de 1901.”

Aparte de resaltar la función auxiliar, pero muy útil para los aplicadores del derecho, de este tipo de reglas que contienen definiciones, con esta trascripción se pone de manifiesto también la cantidad y diversidad de bienes concebidos como patrimonio arquitectónico. No se trata de que la ley establezca rígida y pormenorizadamente lo obligatorio, prohibido o permitido respecto a cada tipología, sino que recoja los principios (de acción y finalidad) y los valores comunes que permitan solventar las “lagunas” mediante una aplicación racional y coherente de la ley. Los titulares de los bienes y el resto de operadores jurídicos deben encontrar en las leyes una guía segura para dar la respuesta adecuada a cada situación concreta que se les plantee en relación con el modo de facilitar el acceso a cada bien.

Se proponen a continuación un esquema con los elementos que deben analizarse antes de determinar los modos de satisfacer la demanda de acceso físico y cognitivo al mismo.

Tipos de bienes	Valores (testimonio material de civilización)	Relevancia atribuida
Monumentos (construcciones mayores/menores y entornos)	Históricos, artísticos, científicos, técnicos, antropológicos, sociales, simbólicos... Asociación con acontecimientos históricos o con datos biográficos de personas relevantes. Representatividad o singularidad respecto a los de su misma clase.	En función del juicio en torno a la relevancia de los valores de los que estos bienes son portadores (entidad y repercusión de su aportación histórica, asociación más o menos estrecha con la identidad de la comunidad que los produce, singularidad respecto a otros de la misma naturaleza y periodo, visibilidad y estado de conservación, etc.) se clasifican en distintas categorías, a las que se equipara un nivel concreto de protección, con mayor o menor intensidad en cuanto a la intervención pública en su protección, conservación, gestión y garantía del acceso.
Conjuntos (agrupación en ámbito rural o urbano; rutas)	Valores múltiples, de los bienes singulares y del conjunto como tal, que serán prioritarios, al dar una coherencia a todo (trama, funcionalidad, etc.)	
Lugares (combinación obras del hombre y naturaleza)	Carácter multidimensional. Formados y preservados por vínculos e interacciones de todo tipo entre hombre y entorno. Asociados a fenómenos históricos, religiosos, productivos, etc. Paisajes culturales.	

Tabla nº 2. Elaboración propia.

2. Otras variables ajenas a los bienes que influyen en los modos de acceso

A los elementos anteriores hay que añadir otras variables o condicionantes que encierran mayores cotas de incertidumbre respecto a la viabilidad y/o modos apropiados de acceso físico e intelectual por parte de todos o de una parte de la población. Se resumen en la tabla siguiente, agrupándolas en tres apartados, por su vinculación con las dimensiones del tiempo y del espacio, y a los avances tecnológicos:

Variables que influyen en los bienes y modos de acceso a los mismos (físico e intelectual):	
Relacionadas con el factor tiempo	<ul style="list-style-type: none"> - Bienes que manifiestan variedad de estilos arquitectónicos y funciones a lo largo del tiempo: necesidad de transmitirlos/visualizarlos todos; significación original y actual - Bienes que reflejan circunstancias o funciones hoy valoradas negativamente: tratamiento de la “Memoria Histórica” - Bienes en estado de ruina, total o parcial, y/o en fase de restauración... Adaptar el acceso a las circunstancias: Programa de visitas en obras, etc.
Relacionadas con el factor espacial	<ul style="list-style-type: none"> - Bienes y espacios circundantes: planificar el acceso respetando el entorno (arquitecturas de acompañamiento, etc.), no sólo en su dimensión física sino también conceptual (cuestiones de medios de aproximación, ubicación aparcamiento... en bienes marcados por idea originaria de inexpugnabilidad como castillos y fortalezas, por ejemplo) - Bienes muy extensos: elección adecuada de los recorridos abiertos al público (en función significación, elementos singulares, seguridad, etc.) - Bienes en lugares protegidos por otras normas sectoriales: conservación naturaleza, urbanismo, etc.: prevalencia del interés cultural sobre los otros.
Relacionadas con los avances de la ciencia y tecnología	<ul style="list-style-type: none"> - “Arquitectura efímera”, consistente en bienes tradicionales no perdurables debido al empleo de materiales y técnicas constructivas, salvo intervenciones artificiales, y bienes desmontables: documentar - Bienes que han perdido su uso original y que para poder ser reutilizados, reclaman intervenciones de mejora dotacional (ascensores), eficiencia energética, etc.: proyectar mejoras respetando valores y disfrute público

Tabla nº 3. Elaboración propia.

Si bien es evidente que las leyes no tienen que agotar contenidos, sino que eso corresponde a los reglamentos o instrumentos complementarios y a las decisiones de la administración competente en cada caso, también es cierto que a través de ellas sí se puede establecer un marco que tenga a la vista la amplia gama de variables y circunstancias que pueden concurrir y propicie resoluciones suficientemente matizadas. Me refiero a la formulación de directrices de finalidad y criterios sustantivos – que acoten límites, determinando lo que no debe hacerse más que indicaciones en sentido positivo –

y de principios formales, con vistas a garantizar procesos ponderados y participativos de los que resulten decisiones presididas por valores de sostenibilidad, proporcionalidad o equilibrio en la distribución de cargas y beneficios, y se orientadas hacia la eficiencia: medidas preventivas, adecuada gestión de riesgos, seguimiento y evaluación de resultados.

3. Variables derivadas de los sujetos que interactúan con los bienes y del uso que se les da

Se atiende aquí a la perspectiva subjetiva. Son muchas las personas que interactúan con los bienes inmuebles protegidos por su significación cultural. De todo ello se derivan múltiples relaciones con consecuencias importantes, que se materializan en el uso y destino de los propios bienes. Los propietarios o titulares de otros derechos reales de los inmuebles tienen determinadas facultades de disposición y uso que hay que respetar y conciliar con los intereses generales. Es un criterio consensuado que se debe dar prevalencia a los usos tradicionales y a las necesidades de las comunidades más próximas.

En la tabla siguiente aparecen esquemáticamente indicados algunos de las múltiples situaciones posibles que también influyen en el tratamiento del acceso al disfrute.

Bienes	Uso (1 o varios; cultural y/o otros)	Sujetos vinculados
Monumentos	Uno o varios; Individual y colectivo; Coincidente con el original o no; Sólo cultural o susceptible, además, de rendimiento económico; Interés particular (domicilio, sede empresarial, hotel...) y general (museo, oficina pública, culto...).	<ul style="list-style-type: none"> - Titulares de un derecho real sobre el bien: propietarios, inquilinos, usuarios, titulares de un derecho de hipoteca, etc. - Personas con un interés de acceso puntual preferente: investigadores, funcionarios, estudiantes y otros (autor, divulgadores culturales,...)
Conjuntos y lugares (urbanos y rurales)	Combinación de espacios privados y públicos. Posibilidad de usos múltiples, simultáneos y/o sucesivos, en todo o parte de las construcciones y espacios abiertos que los componen.	<ul style="list-style-type: none"> - Interesados en general: con diversas necesidades: por minusvalías (supresión barreras), nacionalidades (idioma), etc. - AAPP con competencias sobre el patrimonio (culturales y otras)

Tabla nº 4. Elaboración propia.

En relación con los sujetos que se relacionan con los bienes, considero de interés hacer varias precisiones generales, algunas referidas a los titulares y otras al resto de interesados en disfrutar de ellos.

Desde la perspectiva de los titulares, me parece oportuno traer a colación la necesidad de reflexión en torno a ciertas singularidades que se aplican a la Iglesia Católica y a las AAPP. La iglesia ostenta la propiedad de un alto porcentaje de los bienes declarados de interés cultural en España, y las normas que les son de aplicación se sustraen del régimen general por estar vigentes las disposiciones sobre patrimonio contenidas en los Acuerdos entre aquella y el Estado, pendientes de revisión. A este respecto, pienso que hay que con anterioridad hay que clarificar titularidades, pues hay un conjunto de entidades con personalidad jurídica vinculadas a ella cuyo régimen se presta a confusión, y el destino real de los bienes culturales que poseen, pues el hecho de estar o no afectados al culto o a finalidades de interés general, tiene incidencia directa en la determinación del régimen aplicable, incluido el del acceso. En cuanto a las AAPP, que también son titulares de muchos edificios protegidos – sólo basta pensar en los edificios de la Casa Real, en las sedes de muchos Ayuntamientos con conjuntos históricos protegidos, en museos y otras dependencias de las demás administraciones territoriales, las Cortes Generales o tantas universidades públicas españolas con sedes en edificios históricos relevantes – conviene recordar el principio general de la igualdad de todos ante la ley, pues se dan casos de bienes cuya significación cultural permanece, de hecho, prácticamente inaccesible al público. A ellas corresponde también el cumplimiento de los deberes asociados al acceso a los bienes, por lo que deberían plantearse el modo de poner al alcance de todos esa riqueza y, al igual que los demás titulares – o con mayor motivo por el deber inherente de ejemplaridad en lo concerniente a las exigencias derivadas de intereses generales – estudiar el modo de abrir su patrimonio a la visita pública y de difundirlo por los demás medios, aplicándose los mismos criterios y salvedades que marca la ley y que se aplica al resto de titulares.

La ley debe asegurar procesos que contemplen y ponderen con ecuanimidad todos los intereses en juego y arbitren medidas particulares para cada bien y cada etapa: los inmuebles dedicados al culto o que constituyen meta de peregrinación, los que albergan un uso turístico de alojamiento (entre otros, unos cuantos edificios de Paradores de Turismo), aquellos destinados a funciones administrativas, a alguna tarea determinante para la defensa de un Estado o a actividades protocolarias de la Casa Real, o aquellos otros de uso museístico o privado comercial, industrial, o residencial (como muchos edificios protegidos que forman parte de redes de alojamientos con encanto en conjuntos históricos o zonas rurales o que constituyen segundas residencias), deben recibir un tratamiento específico mientras esos usos estén vigentes, con independencia de quien sea su propietario.

Por otro lado, desde la perspectiva de los interesados en el disfrute de los bienes, también hay que considerar los fines con los que se acercan a estos bienes y dar a todos la oportunidad de satisfacer su demanda, adecuándose a la misma, en la medida de lo

que sea razonable. Considero que debería de otorgarse más facilidades de acceso a las personas que acrediten un interés basado en fines de investigación o de divulgación cultural, por ejemplo, a la vez que asegurar después una adecuada distribución de los beneficios que eso suponga.

Finalmente, en relación con las administraciones públicas y los tribunales, considero que la legislación sectorial debe velar para que esos funcionarios cuenten con los recursos mínimos necesarios – incluidos los de información y cualificación profesional oportuna – para poder hacer un uso correcto del margen de apreciación que por fuerza les corresponde, pues la ley no puede predeterminedar todas las soluciones de los potenciales conflictos que se presenten y que, a la vista de la ingente cantidad de bienes y de su diversidad de rasgos y funcionalidades, se presumen muy numerosos.

CAPÍTULO TERCERO.- EL ACCESO AL DISFRUTE DEL PATRIMONIO CULTURAL EN EL ORDEN CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

La Constitución Española de 1978 presta mucha atención al fenómeno cultural y a la riqueza patrimonial de los pueblos de España en su diversidad. En el artículo 44.1 dispone que “los poderes públicos promoverán y tutelarán el acceso a la cultura, a la que todos tienen derecho”. Considera la cultura como un bien jurídico de primer orden que debe democratizarse y ponerse al alcance de todas las personas, independientemente de cuáles sean las circunstancias en las que se encuentren, su estatus político, social, económico y jurídico, sus convicciones o condiciones físicas. Este precepto y la solemne proclamación del preámbulo en torno a la voluntad de promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida da muestra de esta tendencia y junto con el primer artículo de que España se constituye en un el Estado social y democrático de Derecho, permite consolidar un modelo según el cual los poderes públicos se convierten en sujetos proactivos para lograr esos objetivos. Los mandatos contenidos en los artículos 45 y 46, junto lo dispuesto en el art. 53 CE vienen a ser como la contratuerca de ese derecho constitucional de acceso a la cultura proclamado en el art. 44 CE.

Alfonso PÉREZ MORENO⁷⁹ destaca que la importancia que los constituyentes otorgan a la cultura se explica por tres causas principales: 1) las transformaciones producidas en la significación y función de las normas supremas; 2) el cambio experimentado por la estimación social de la cultura a nivel mundial; y 3) la vinculación de los monumentos y demás expresiones del pasado con el fenómeno cultural, que conlleva una demanda generalizada de acceso a los calificados como bienes culturales que va creciendo en la medida que aumenta la actividad turística. A ellos podríamos añadir, además, el momento singular en que nace la CE, de transición hacia la democracia, que favorece el afán regulador de todo lo nuevo y la institucionalización del Estado compuesto.

En este capítulo tercero se hace referencia a todas esas cuestiones. Ocupa un primer lugar el tratamiento constitucional del derecho de acceso a la cultura, para abordarse a

⁷⁹ PÉREZ MORENO, A., “El postulado constitucional de la promoción y conservación del patrimonio histórico-artístico”, en *Estudios sobre la CE*. Tomo II. Homenaje al profesor E. García de Enterría, Ed. Cívitas, Madrid, 1991. Pág. 1621-22.

continuación cómo influye en la configuración y efectividad del mismo el nuevo modelo de Estado compuesto consagrado en la CE de 1978 y recoger, finalmente, algunas precisiones del Tribunal Constitucional y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de aplicación al derecho que se comenta.

I. Reconocimiento, naturaleza, contenido y alcance del derecho constitucional de acceso a la cultura (art. 44.1 CE)

La CE 78 declara un derecho universal de acceso a la cultura y a la vez impone a los poderes públicos el deber correlativo de promoverlo y tutelarlos (art. 44 CE), lo que se puede traducir en la puesta a disposición de los medios que permitan acceder a los recursos de producción, bienes y servicios culturales. En relación con los bienes culturales, integrantes del patrimonio cultural, el artículo 46 CE concreta un poco más esos deberes de promoción y tutela. Exige a los poderes públicos cumplir dos funciones básicas, orientadas, respectivamente, hacia el pasado y hacia el futuro: garantizar su perduración en el tiempo, conservando los bienes en condiciones adecuadas de integridad y autenticidad, y promover su enriquecimiento, lo que se puede traducir en acciones positivas encaminadas a ampliar el patrimonio, mediante la recuperación de los bienes perdidos y la adquisición de otros inéditos, por ejemplo, y a extender su fruición, mediante acciones que contribuyan a su valorización social: mejora, sensibilización, difusión, educación, mediación para facilitar su visita y/o uso público, etc. Sobre todas estas cuestiones existen numerosos y cualificados estudios⁸⁰, por lo que entiendo que aquí basta con apuntar algunas ideas menos analizadas pero significativas para nuestro propósito.

La doctrina ve significativo que tanto en España como en los Estados de nuestro entorno los derechos vinculados a la protección y conservación del patrimonio cultural, así como las normas y deberes específicos a cargo del Estado se hayan determinado a nivel constitucional, aunque existen diferencias entre unos y otros⁸¹. El profesor C. LÓPEZ

⁸⁰ Entre otros: ÁLVAREZ ÁLVAREZ, J.L. *Estudios sobre el Patrimonio Histórico Español*, Civitas, Madrid, 1989; BARRERO RODRÍGUEZ, C. *La ordenación jurídica del Patrimonio Histórico*, Civitas- Instituto García Oviedo, Madrid, 1990; GARCÍA FERNÁNDEZ, J.: "Presupuestos jurídico.-constitucionales de la legislación sobre Patrimonio Histórico" en *Revista de Derecho Político*, núms. 27-28, 1988 y *Estudios sobre el Derecho del Patrimonio Histórico*, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Madrid, 2008; PRIETO DE PEDRO, J.: *Cultura, culturas y Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, 1992 y; VAQUER CABALLERÍA, M. *Estado y Cultura: La función cultural de los poderes públicos en la Constitución española*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., Madrid, 1998

⁸¹ Así lo ponen de manifiesto, entre otros, ANTONIO PAU y MARÍA J. ROCA, que en un artículo publicado hace diez años ("Arte y Poder", *Estado y Cultura*, pp. 57-62, Ed. Coloquio Jurídico Europeo, 2009), donde ofrecen un panorama del derecho comparado, que ofrece distintas alternativas: la sola atribución de derechos culturales a los ciudadanos; la imposición de deberes culturales a los poderes públicos y la

BRAVO, en concreto, manifiesta que la materialización del artículo 44 de nuestra Constitución no es sino consecuencia directa de su reconocimiento por el Derecho Internacional⁸².

En definitiva, lo que aquí interesa ahora es que el constituyente español ha reconocido un derecho de contenido genérico, que precisa de un desarrollo legal para su configuración completa; un derecho de estructura muy abierta, que corresponde los legisladores y demás poderes públicos traducir en derechos exigibles y en políticas y medidas efectivas. Dicho esto, hay que aclarar que la vinculación de los artículos 44 y 46, no se traduce en la obligatoriedad de que el legislador apruebe expresamente una ley para su desarrollo, ni en el entendimiento de los mismos conforme a una interpretación de carácter unívoco, pero sí implica, en cambio, que todos los poderes públicos y operadores jurídicos tienen obligación de aplicar e interpretar la CE y el resto del ordenamiento, eligiendo, de entre sus posibles sentidos, aquél que sea más conforme con esos principios rectores⁸³.

correlativa atribución de derechos culturales a los ciudadanos; y una tercera vía consistente en la mera imposición de deberes a los poderes públicos. Entre el primer grupo incluyen las Constituciones de Portugal (art. 74: “todos tendrán derecho... a la cultura”), Bélgica (art.23: “derecho al desarrollo cultural y social”), Bulgaria (art. 54: “todos tienen derecho a disfrutar de los valores culturales de la nación y de la humanidad, y a desarrollar su propia cultura, de conformidad con su pertenencia étnica, y a que esa cultura sea legalmente reconocida y garantizada”), Chequia (art. 34: “El derecho de acceso a la riqueza cultural quedará garantizado en las condiciones que determine la ley”) y Eslovenia (art. 43, en los mismos términos que la anterior) y de Chipre (en cuyo art. 108 se proclama que “las comunidades griega y turca tienen derecho a recibir subvenciones de los gobiernos griego y turco respectivamente, para el desarrollo de su cultura”), además de mencionar que otros textos constitucionales hablan de los “derechos culturales”, en plural, para englobar varios de ellos: el derecho a la educación, a la creación artística, a la fundación de entidades culturales, entre otros. En el segundo grupo de Constituciones, las que recogen tanto deberes como derechos, Polonia (su art. 6 proclama que la república polaca “creará los presupuestos que hagan posible el desarrollo de la cultura y el acceso igualitario a la misma, que es el origen de la identidad del pueblo polaco, de su existencia y de su desarrollo” y en el 73 establece que “se garantizará a todos la libertad de acceder a la cultura”) y la de Lituania (que de una parte declara que “la cultura, la ciencia y la investigación son libres” y de otra, que “el Estado promoverá la cultura y la ciencia, y velará por la protección de los monumentos y valores de la historia lituana de su arte y de las demás manifestaciones de su cultura”). Mientras que dentro del tercer grupo figuran las Constituciones de Grecia, Suecia, Italia, Holanda, Malta, Croacia y las Constituciones de varios Lander alemanes, además de la Letona, que sólo recogen deberes para el Estado. La CE se incluiría dentro de las del segundo grupo.

⁸² C. LÓPEZ BRAVO, *El patrimonio cultural en el sistema de derechos fundamentales*, Sevilla: Universidad de Sevilla, Secretariado de Publicaciones, 1999, pág. 109.

⁸³ En relación con este aspecto, conviene precisar que si bien la libertad de configuración legal es amplia, no es absoluta: las disposiciones que se dicten en sede parlamentaria podrán ser más o menos restrictivas o abiertas según las directrices políticas que las impulsen pero deben respetar, en todo caso, los valores protegidos por la Norma Fundamental. Se aplica lo que es frecuentemente reiterado por el TC, coincidiendo con la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, esto es, que cualquier proyecto es compatible con la Constitución, siempre y cuando no se defienda a través de una actividad que vulnere los principios democráticos o los derechos fundamentales, hasta ese punto es cierta la afirmación de que “la Constitución es un marco de coincidencias suficientemente amplio como para que dentro de él quepan opciones políticas de muy diferente signo” (STC 11/1981, de 8 de abril, FJ 7, y STC

En relación con la primera cuestión, sobre el desarrollo por ley del derecho del art. 44.1 CE de acceso a la cultura, cabría plantearse, a la vista del escaso desarrollo del mismo en la legislación⁸⁴, si estaríamos ante un caso de inconstitucionalidad por omisión. El TC ha respondido a una cuestión similar afirmando, precisamente sobre la base de la naturaleza de los principios rectores del capítulo tercero, que es improbable que una norma legal cualquiera pueda ser considerada inconstitucional por no atender, aisladamente considerada, el mandato a los poderes públicos y en especial al legislador recogido en alguno de ellos. En la STC 45/1989, de 20 de febrero (FJ4) afirma que esa inconstitucionalidad por omisión “sólo puede entenderse producida cuando es la propia Constitución la que impone al legislador la necesidad de integrar su texto en aspectos no contemplados por ella”. Y en relación al patrimonio cultural, lo único que el constituyente impone al legislador concretamente es sancionar mediante la ley penal los atentados contra el mismo (art. 46 CE in fine). Por tanto, en este ámbito únicamente podría apelarse a este supuesto de inconstitucionalidad si se diera esa precisa omisión.

Lo que resulta muy claro es que este derecho no se puede entender de modo aislado o fuera el contexto de la cultura y los derechos fundamentales. En este sentido, PAREJO

48/2003, de 12 de marzo, FJ 7).

⁸⁴ El acceso a la cultura, en su doble faceta de creación y producto (bienes y servicios en que aquella se materializa), ha estado presente desde entonces en buena parte de la clase política aunque no se ha reflejado en la actividad de los grupos parlamentarios y partidos políticos hasta tiempos recientes. En junio de 2015 se debatió en la correspondiente comisión del Parlamento del País Vasco una proposición para instar al Gobierno de esa Comunidad a presentar un proyecto de ley de acceso a la cultura que regulara el “marco legal en el que pueda desarrollarse la formación, creación, difusión y práctica cultural; los derechos de los ciudadanos respecto al acceso a la cultura; las obligaciones de las instituciones para garantizar ese derecho, y las condiciones generales que ha de cumplir el sistema de la cultura como elemento constituyente de una sociedad democrática”. Si bien la iniciativa fue rechazada, la razón fundamental que se alegó fue la falta de tiempo para tramitarla, dado que sólo quedaba un año hasta el final de la legislatura y el tema requería reflexión y la participación de muchos sectores (cfr. Boletín del Parlamento de 9/10/2015). Por otro lado, de cara a las elecciones de junio del 2016, el programa del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) se pronuncia en parecidos términos, formulando la propuesta de aprobación de una “Ley de Acceso a la Cultura, en colaboración con las CCAA y los Ayuntamientos, que defina las prestaciones básicas de acceso a los servicios culturales para toda la ciudadanía en todo el territorio, con medidas especialmente dirigidas a facilitar el acceso a la cultura a la ciudadanía con discapacidad, personas mayores y menores de edad y así como colectivos más alejados de la oferta cultural por razones socioeconómicas” (cfr. <http://www.psoe.es/programa-electoral/>). Finalmente, en el año 2019 ha visto la luz la Ley de Derechos Culturales de Navarra (Ley Foral 1/2019, de 15 de enero, publicada en el BOE nº 32, de 6/02/19). Esta Ley Foral toma como punto de partida el reconocimiento de derechos en el orden internacional – que conforma “un marco conceptual de indiscutible peso específico pero que necesita concreción normativa en el nivel interno”- y en el art. 44 CE, que equipara el acceso a la cultura a un derecho de todos, necesitado de concreción en su contenido. Afirma el legislador navarro en el Preámbulo de esta norma que aparte de las disposiciones sectoriales que han contribuido a perfilarlo en relación con determinados ámbitos de lo cultural, conviene ofrecer un marco general, claro y preciso, de los derechos culturales (II), regulando las obligaciones de los poderes públicos con respecto a ellos y facilitar su ejercicio (III).

ALFONSO⁸⁵ enfatiza la necesidad de conectar sus artículos 44 y 46 con los demás preceptos constitucionales sobre la cultura repartidos entre el preámbulo, la parte dogmática (arts. 3.3; 9.2; 20.1, b) y c); 20.3; 25.2; 44; 46; 48 y 50) y la parte organizativa (arts. 143.1; 148.1, 15º, 16º y 17º; 149.1, 9º, 17º y 28º y 149.2), todos los cuales vienen a configurar, en su opinión, un verdadero “sistema cultural”, a pesar de su multitud y heterogeneidad.

En esa misma línea, el profesor PÉREZ LUÑO⁸⁶ ya había señalado con anterioridad que para comprender los artículos 44 y 46 CE, donde se ancla el derecho de acceso al patrimonio cultural, hay que poner su contenido en relación con los que él llama “parámetros orientadores de la CE” y que clasifica en los tres siguientes grupos:

- las normas dirigidas a garantizar el pleno desarrollo de la personalidad⁸⁷;
- las normas tendentes a preservar e impulsar la identidad histórica, artística y cultural de España y de los pueblos que la integran (diversidad cultural) – contenidas en el preámbulo, el artículo 3.3 CE y los relativos a la distribución de competencias (148 y 149 CE) – y
- las normas constitucionales que imponen un modelo de progreso económico cualitativo⁸⁸.

⁸⁵ PAREJO ALFONSO L., *Cultura y descentralización*, *Cuadernos de Derecho de la Cultura*, Revista del Instituto Interuniversitario para la Comunicación Cultural nº 1, 2013. A su juicio, esa dispersión no impide que todas esas determinaciones normativas tengan una trabazón suficiente como para integrar un conjunto articulado y dotado de sentido, coherente con la naturaleza misma de la cultura, a la que no identifica como una “materia” (en el sentido de “sector” acotado por el constituyente para cumplir la operación de asignación de competencias entre los distintos poderes constituidos), sino más bien como un fin de la entera comunidad política constituida.

⁸⁶ PÉREZ LUÑO A.E., *Artículo 46. Derechos humanos, Estado de Derecho y Constitución*, Ed. Tecnos 4ª edición. Madrid, 1991, pp. 486-489

⁸⁷ Estas normas se encuentran recogidas en el art. 44, el artículo 9.2, que propugna como deber público la remoción de obstáculos que se opongan a la participación ciudadana en la vida cultural); el 10.1, que invoca expresamente el desarrollo de la personalidad como fundamento del orden político y social; el 20.1b, que reconoce el derecho a la producción y creación literaria, artística, científica y técnica; y el 27.2, que vincula la educación con el objetivo de desarrollo de la personalidad de la persona.

⁸⁸ En este sentido, aprecia un nexo entre el artículo 46 y los siguientes artículos: el 33.2, que delimita el contenido del derecho de propiedad privada a través de su función social; el art. 45, referido al derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado y el deber de conservarlo, vinculando a los poderes públicos en esas tareas, con el fin de lograr cotas apreciables de calidad de vida; el art. 51, que impone a los poderes públicos el deber de garantía de defensa de los consumidores, imponiendo una nueva lógica en la dimensión de la obra artística como objeto de consumo; el artículo 128.1, que postula la subordinación al interés general de todas las formas de riqueza; los artículos 129.1 y 131.1, que establecen el deber de los poderes públicos de promover la participación en la actividad de los organismos públicos que afecten a la calidad de vida o bienestar general y les habilita para planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas; y el artículo 132, donde se

Arroja también alguna luz sobre el espíritu y el sentido del acceso a los bienes culturales la estrecha conexión que muchos aprecian entre el artículo 46 CE, que viene a ser el contenido objetivo de ese derecho según se ha dicho, con el de los artículos precedente y siguiente, que tratan, respectivamente, sobre el patrimonio natural y la vivienda. Para muchos estos tres preceptos – 45, 46 y 47 CE – constituyen el bloque ambiental del constitucionalismo español⁸⁹, en cuanto que los tres artículos se refieren al entorno en el que se mueve la vida del ser humano, integrado por el medio natural (del que el suelo es un recurso tan esencial como el agua o el aire) y el medio artificial, del que forman parte la ciudad y los bienes culturales arquitectónicos (art. 46). El conjunto de determinaciones que ahí se comprenden, que nos hablan de conservación y disfrute, de “ambiente adecuado” y utilización “racional” de los recursos, de “calidad de vida”, “solidaridad colectiva” y acción pública de garantía y promoción, y de vivienda “digna” o “uso del suelo acorde con el interés general”, recogen bastantes hilos que conforman la trama de lo que en términos actuales identificamos con la noción de sostenibilidad, en su triple vertiente ambiental, económica y social.

En cuanto a la naturaleza y calificación de este derecho constitucional de acceso a la cultura, se ha planteado su consideración como derecho fundamental. A este respecto, puede afirmarse que, si bien ni la jurisprudencia⁹⁰ ni todos los autores lo incluyen entre ellos, hay un sector doctrinal relevante – entre los que se cuentan PÉREZ LUÑO y G. ESCOBAR ROCA – que sí lo califica como tal. Los argumentos que esgrimen esos autores

impone a los bienes de dominio público, a los que integran el Patrimonio del Estado y el Patrimonio Nacional un régimen legal específico, que se acomode a los intereses de la colectividad.

⁸⁹ El propio legislador h apelado a él y así, en normas tan relevantes como la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo (hoy Texto Refundido de la ley del suelo y rehabilitación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre) se apela en el marco de la CE - para justificar el nuevo contenido y dimensión legal - al "bloque normativo ambiental formado por sus artículos 45 a 47", de donde deduce "que las diversas competencias concurrentes en la materia deben contribuir de manera leal a la política de utilización racional de los recursos naturales y culturales, en particular el territorio, el suelo y el patrimonio urbano y arquitectónico, que son el soporte, objeto y escenario de aquellas al servicio de la calidad de vida".

⁹⁰ He encontrado una sentencia del Supremo – la STS 163/1989, de 15 de febrero, relacionada con una huelga en el Museo del Prado sobre la que se desató una polémica por la consideración de los servicios esenciales – en la cual, al asumir en su totalidad la argumentación de la decisión apelada (ST de la Audiencia Territorial de Madrid, del 7 de abril de 1988), niega al derecho del art. 44.1 su consideración de derecho fundamental. En el Fundamento Jurídico (en adelante, FJ) cuarto de aquella, la Audiencia Nacional manifestaba, entre otras cosas, lo siguiente: “en el caso examinado el acceso a la cultura y la conservación y enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico y de los bienes que lo integran, reconocido en los arts. 44 y 46 de la CE y en la Ley 13/1985 de 25 de junio de Patrimonio Histórico Español, ha de considerarse un bien constitucionalmente protegido, aun cuando no se trate de un derecho fundamental y por lo tanto, a tenor de la jurisprudencia constitucional, susceptible de ser englobado dentro del concepto: servicios esenciales para la Comunidad, sin que esta interpretación pueda desconectarse del caso concreto que nos ocupa, esto es el Museo Nacional del Prado, primera pinacoteca española y una de las más importantes del mundo cuya oferta cultural no puede ser sustituida por otra (...)”.

son tanto sustantivos como de índole formal: se apoyan en los valores sobre los que se asienta (libertad, igualdad) y sobre todo en su estrecha vinculación con la dignidad de la persona y la identidad de las colectividades – de importancia vital en un mundo globalizado y tecnificado como el actual – además de tener en cuenta que es un derecho reconocido como tal en el PIDESC, tratado ratificado por España y por tanto, derecho vinculante, en virtud del art. 10 CE. Yo me adhiero a esa opinión. No podemos olvidar que el Tribunal Constitucional ha aclarado en varias sentencias el valor de la cláusula del artículo 10.2⁹¹, en el sentido de que no sólo convierte a los tratados en materia de derechos en parámetros de interpretación, sino que también lo serán las decisiones de los órganos jurisdiccionales establecidos en dichos textos. Y tal y como se indicó en el capítulo primero, el acceso a los bienes culturales, según interpretación auténtica del artículo 15 de ese Pacto (OG 21), forma parte del contenido del derecho en él contenido.

Al igual que el resto de los DESC, y como ya se mencionó el contenido del derecho de acceso al disfrute del patrimonio cultural se corresponde con el de un derecho-deber, pues la facultad de acceder a esos bienes genera necesariamente el cumplimiento previo y simultáneo de otros deberes públicos, entre los que se cuentan: el deber de no injerencia, es decir, de evitar cualquier tipo de actividad pública que restrinja indebidamente el acceso a esos bienes por parte de su titular (art. 33 CE) y de las demás personas, en las condiciones legalmente establecidas; el deber de garantizar la conservación de los bienes culturales; y el deber de “promover el enriquecimiento” del patrimonio cultural. Este último es el mandato que más atañe al acceso al disfrute y el más destacado por la doctrina, por el carácter dinámico de la actividad promocional, que tiene mucho que ver también con la difusión y todo tipo de medidas de fomento⁹², y por lo que evoca el término del enriquecimiento, que incluye diferentes tipos de acciones a las que nos referimos en el párrafo de encabezamiento de este subcapítulo. Se añaden ahora una cita de Jesús PIETRO DE PEDRO sobre esto, que destaca el cambio de actitud que supone esta función añadida: “Estamos, pues, ante una concepción renovadora, dinámica, en torno a la defensa del patrimonio, que lejos de pretender embalsamar o momificar los bienes del pasado, busca enriquecerlos, impregnando a la sociedad actual de los valores culturales de que son portadores y ofreciéndoles como estímulo para la creación cultural. Es decir, la palabra “enriquecimiento” refleja en nuestra Constitución un cambio en la evolución del papel del Estado en relación con la cultura que CASSESE

⁹¹ Cfr., entre otras: STC 36/1991, de 14 de febrero (FJ 5); STC 64/1991, de 22 de marzo (FJ 4), STC 372/1993, de 13 de diciembre (FJ 6); STC 199/1996, de 3 de diciembre (FFJJ 2 y 3); STC 41/2002, de 25 de febrero (FJ 2) y STC 236/2007 de 7 noviembre (F.J 5).

⁹² Estas medidas suponen inversiones públicas, que tienen su correlato en las correspondientes asignaciones presupuestarias, y políticas fiscales adecuadas que incentiven la actividad (mecenazgo cultural; como la contemplación de beneficios o la imposición de tasas (cfr., por ejemplo: A. MUÑOZ VILLARREAL “Las tasas sobre protección arqueológica”, *PCD*, nº. 14, págs. 265 ss.

describe como una ampliación de la intervención de los “bienes-cosas” a los “bienes actividad” y LAUBADÈRE como la evolución del “patrimonio cultural” a la “acción cultural”⁹³.

En relación con los elementos objetivos y subjetivos y su aplicación al patrimonio arquitectónico, conviene precisar algunas ideas. El punto de partida es, como señalamos al comienzo, que el objeto del derecho constitucional no es la cultura sino el acceso a la misma, esto es, la disposición de los medios necesarios para el conocimiento y asimilación de los valores culturales inherentes a la sociedad, y en este sentido, también para el conocimiento y disfrute de los bienes culturales arquitectónicos, una de las formas de expresión material del devenir del hombre a lo largo del tiempo.

El mismo hecho de que el constituyente utilice la expresión de “patrimonio cultural”, así como la lectura integrada de los dos preceptos donde aparece en la parte dogmática – arts. 3.3 y 46 – resulta relevante y da pie para pensar que nuestra CE acepta la definición moderna y renovada del mismo, que integra y supera la idea tradicional de patrimonio histórico - artístico que hasta mediados de siglo se venía manejando⁹⁴ y amplía extraordinariamente el ámbito de protección. Ante este panorama, surge la siguiente pregunta ¿Deben abrirse al público todos los bienes inmuebles protegidos? En el caso de que el acceso al disfrute de estos bienes no se identifique sólo con el derivado de la entrada en ellos, ¿Cabe deducir de su texto algún criterio que guíe o identifique qué construcciones, conjuntos o lugares deben preservar su integridad física y permanecer accesibles para su disfrute por todas las personas, cueste lo que cueste, y cuáles no? Los constituyentes dejan sin respuesta casi todas las preguntas. El artículo 45 CE, relativo al patrimonio natural, señala como bienes objeto de un derecho constitucional de disfrute, aquellos que se puedan ser calificados como “un medio ambiente adecuado”. Ciertamente, el adjetivo empleado en este supuesto es muy genérico y susceptible de múltiples interpretaciones, pero al menos permite entender que el derecho al disfrute se acota a un grupo de bienes. El art. 46 permanece más críptico aún, al no delimitar en absoluto los bienes culturales objeto de fruición. Quizá lo único que se pueda deducir, en atención a todo lo dicho, es que el objeto directo de la función de los poderes públicos – conservar y promover – son los valores culturales del que los inmuebles son portadores.

⁹³ PRIETO DE PEDRO J., “Concepto y otros aspectos del Patrimonio Cultural en la Constitución”, en S. Martín-Retortillo (Coord.), *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría. Volumen 2: De los Derechos y Deberes Fundamentales*, Editorial Civitas, 1991, p. 1566

⁹⁴ La legislación sectorial vigente en 1978 y dictada poco antes ya manifiesta un cambio en esa misma dirección. En la década de los 60 el ordenamiento sectorial español protegía una gran variedad de bienes arquitectónicos, destacados no por sus valores histórico-artísticos, sino también por otros, como lo prueba el hecho del reconocimiento del Camino de Santiago (Decreto 2224/1962, de 5 de sept., que luego pasa a tener la consideración de BIC, en virtud del Real Decreto 736/1993, de 24 de mayo y la Dad 1 LPHE) o de construcciones de interés predominantemente etnográfico, como los hórreos o cabazos de Galicia y Asturias (Decreto 449/1973, de 22 de febrero), hoy también considerados BIC.

En los bienes culturales es muy difícil separar lo que constituye el soporte material de sus valores intangibles, como resulta complicado separar la conservación del acceso, pero esta distinción puede arrojar alguna luz cuando llegue el momento, inevitable dado que los recursos son limitados, de establecer priorizaciones en la acción pública destinada a promover y asegurar el acceso universal a su disfrute.

Al hilo de esta última referencia al medio natural, conviene aludir al binomio patrimonio cultural – patrimonio natural, que ya se planteó en el momento constituyente y ha generado tanta literatura⁹⁵. Algunos autores han defendido la integración de las construcciones integrantes del patrimonio histórico-artístico-cultural dentro de una concepción amplia del medio ambiente, sobre la base del núcleo armónico que comprende los artículos 44, 45 y 46 de la Constitución y teniendo en cuenta la doctrina italiana sobre los bienes culturales y la tendencia expansiva del concepto de patrimonio cultural inmueble, pero a pesar de ello y de que pueden identificarse afinidades notables entre el régimen legal aplicable a ambos grupos (por su significación y las dificultades de reposición en caso de pérdida o deterioro), la mayoría de la doctrina y el poder legislativo español han entendido que los bienes que conforman el patrimonio cultural arquitectónico presentan valores (asociados a la creatividad y la libertad humana) que los hacen acreedores de un tratamiento jurídico diferenciado. Si bien es claro que, a pesar de su recíproca autonomía, entre patrimonio cultural y patrimonio natural subsiste una relación de complementariedad mutua y que las tendencias de gestión integral del territorio y paisaje abogan por una mirada conjunta. Como se señala más arriba respecto al patrimonio cultural, será tarea del legislador y el resto de los poderes públicos fijar normativamente qué grado de calidad o adecuación debe tener cada bien ambiental para poder ser considerado objeto de acceso físico.

En cuanto a los titulares del derecho, la dicción del artículo 44 CE no da lugar a equívocos: “todos” tienen derecho a acceder a la cultura, es decir, la universalidad de los seres humanos sin posibilidades de discriminación ni restricción de ningún tipo; no es cuestión de nacionalidades o ciudadanía. A la vez, y sin que esto signifique la asunción de una situación de privilegio en el acceso, la norma suprema apuntala ese derecho en otros

⁹⁵ La cuestión acerca de una concepción integral de patrimonio, en la que se aunara lo cultural y lo natural, ya se planteó cuando se tramitó el anteproyecto de la CE. En el Senado se propuso por don José Luis Sampedro la enmienda 219, que decía lo siguiente: “Los poderes públicos garantizan la conservación y promueven el enriquecimiento del medio ambiente humano...”. Con ello, se trataba de conseguir una referencia al entorno humano, con inclusión del paisaje urbanístico no contemplado en el proyecto y la atención al medio ambiente natural y humano. De esta manera, se estaría propiciando una visión integradora de la cultura que abarcara todos los aspectos que pudieran facilitar una mejor calidad de vida. De las seis enmiendas que se presentaron al Senado, solamente ésta hacía referencia al “medio ambiente humano”. Sin embargo, no fue aceptada ninguna enmienda y el art. 46 quedó redactado de la misma manera. Cfr. PEREZ LUÑO A.E., Comentarios a la CE 1978, dir. Oscar Alzaga, Ed. Edersa, 1996. Tomo IV, Comentario al art. 46, pp. 277-304.

artículos, en relación con determinados colectivos más vulnerables: los condenados a pena de prisión que estén cumpliendo condena, la juventud y la tercera edad. A los presos se les reconoce expresamente el derecho de acceso a la cultura en el art. 25.2 CE. El artículo 48 CE explicita la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones adecuadas para facilitar la participación de los jóvenes en el desarrollo cultural y el 50 CE la de promover un sistema de servicios sociales que atienda, entre otros problemas específicos de la tercera edad, el de su acceso a la cultura. La protección específica a estos colectivos implica, pues, el deber de realizar acciones positivas en su favor para acercarlos la cultura. Las prestaciones que integran el contenido del derecho deben encaminarse a satisfacer la demanda cultural de todos los miembros de la colectividad, pero teniendo en cuenta que los grupos sociales citados suelen tener una necesidad más imperiosa de este bien que el resto de los ciudadanos. Ese mayor énfasis en garantizar el derecho a esos colectivos citados no contradice el principio de igualdad ni el de universalidad, como tampoco el hecho de que se puedan otorgar mayores facilidades de acceso a determinados grupos de personas.

La Constitución, como también la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social⁹⁶, permite introducir modulaciones al ejercicio de determinados derechos, entre los que se cuenta el del art. 44.1 CE. Conviene también precisar que la universalidad del derecho de acceso a la cultura no es sinónimo de gratuidad. Es cierto que para alcanzar la titularidad universal es importante tender a la gratuidad, único modo efectivo de evitar diferencias en el acceso a los bienes y servicios culturales por nivel de renta y lugar de residencia, pero esto debe entenderse referido sólo a lo que se podría calificar de “cultura de calidad”, pues las expresiones de la cultura son de alguna manera ilimitadas e inabarcables. En relación al patrimonio cultural arquitectónico, esto podría traducirse en el deber de facilitar el acceso en condiciones gratuidad, al menos durante un periodo de tiempo, a todos los que, según las leyes, estén reconocidos singularmente como BIC. Como después se dirá, así lo han entendido, de hecho, la mayor parte de los legisladores.

En relación con los sujetos obligados a promover las condiciones que permitan la realización del derecho, también llamados sujetos pasivos, hay que destacar que a pesar de que la CE sólo menciona a los poderes públicos (art. 44.1: “Los poderes públicos promoverán y tutelarán el acceso a la cultura” y 46: “Los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio”), eso no quiere decir que asegurar y promover la conservación y el disfrute efectivo del patrimonio cultural no sea tarea de todos. De hecho, el art. 9.2 CE impone el deber a esos mismos poderes de fomentar la participación de la ciudadanía en esta área de actividad, y otros apuntan en el

⁹⁶ Cfr. Documento consolidado: referencia BOE A-2000-544

mismo sentido. Por lo demás, del proceso y del texto constitucional se desprende que los constituyentes participan del concepto de patrimonio derivado de la doctrina italiana (Comisión Franceschini), por lo que de alguna manera implícitamente asumen que todos los miembros de la sociedad, sean o no propietarios de los bienes, pueden y deben colaborar activamente en la tutela de esos bienes, cuyo componente fundamental – los valores culturales que detentan – constituye, por definición, parte de sus pertenencias.

El hecho de la calificación de este derecho como fundamental, no impide afirmar que no sea un auténtico derecho subjetivo, al carecer de una exigibilidad inmediata ante los tribunales. A continuación se matizan algunas cuestiones en torno al alcance de este derecho, que viene determinado por la posición del art. que lo reconoce (44 CE) dentro del texto constitucional y su relación con el artículo 53 de la misma.

En cuanto a las garantías jurisdiccionales, se deduce del tenor del apartado segundo del artículo 53 CE que la tutela de los derechos reconocidos en el capítulo tercero no se podrá recabar a través del recurso de amparo ante el TC. Ante una hipotética situación de obstrucción en el acceso a la cultura y los bienes que la reflejan, esa lesión no abre la vía del amparo sino que sólo podrá ser alegada ante la Jurisdicción ordinaria en los términos que dispongan las leyes que lo desarrollen. Lo cual lleva aparejado, a su vez, que si la ley reguladora no contempla su eficacia como un derecho subjetivo residenciable ante la jurisdicción, tampoco puede fundarse en ello su inconstitucionalidad. Esta restricción ha sido objeto de muchos comentarios y no todos en sentido negativo⁹⁷. De todos modos, hoy en día el debate ha quedado muy relativizado por dos razones: se ha abierto una vía indirecta de acceso al recurso de amparo en relación con el derecho constitucional a disfrutar del medio ambiente adecuado que podría aplicarse, con el tiempo, también al disfrute del patrimonio cultural⁹⁸ y porque, como consecuencia de la constitucionalización

⁹⁷ Ante la pregunta sobre las razones de esta actitud cautelar de los constituyentes de 1978 en torno a la exigibilidad de los DESC, no todos dan respuestas positivas, pero a mi juicio no deja de tener razón el profesor PEREZ LUÑO cuando aprecia en esta regulación constitucional un signo de realismo, en el sentido de que todos los derechos reconocidos en el capítulo tercero constituyen más que un punto de partida, una meta de arribo, imposible de alcanzar sin la contribución de la actividad prestacional de las Administraciones Públicas (Cfr. su obra *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución*, Editorial Tecnos, 4ª ed., 1991, p. 489). Por su parte, L. SÁNCHEZ MESA, refiriéndose concretamente al acceso a la cultura y a la conservación y enriquecimiento del patrimonio cultural, alude a “la propia complejidad del objeto al que se refieren esos derechos y su marcada relación con unos intereses que, por su naturaleza, se nos presentan más colectivos que individuales”, y manifiesta su opinión de que “no parece del todo incoherente que, al igual que sucede con otro tipo de derechos (como el derecho a un medio ambiente adecuado del art. 45 CE) el mismo no se haya propuesto bajo la forma de un auténtico derecho subjetivo”, con la consiguiente justiciabilidad (cfr. el artículo de este autor, “El ciudadano ante el patrimonio cultural: algunas reflexiones en torno al alcance de su posición jurídica activa a la luz del régimen jurídico previsto para su protección”, en *Periférica: Revista para el análisis de la cultura y el territorio* nº 15, Universidad de Cádiz, 2014, p. 363

⁹⁸ DÍAZ CREGO, MARÍA: Derechos sociales y amparo constitucional. *Revista Vasta de Administración Pública*, nº 94, 2012, pp. 17-57. Cfr. p.21 y ss. El TC, siguiendo la corriente jurisprudencial internacional,

del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24 CE), se ha introducido un cambio de paradigma en el sistema contencioso-administrativo, que pasa de ser un medio de orden público de protección de la legalidad de la Administración a ser un sistema de tutela o protección de derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.

Me parece que merece la pena ampliar brevemente la información sobre esto último: La Ley de 13 de julio de 1998, de la Jurisdicción contencioso-administrativa, prevé que el objeto del proceso sea siempre enjuiciar “las pretensiones” que deduzcan los recurrentes (art. 1.1) y que el título para recurrir es la invocación de “un derecho o interés legítimo” (art. 19.1.a), a la vez que amplía las pretensiones (arts. 19 y ss.). En concreto, a la de simple anulación y la del reconocimiento “de una situación jurídica individualizada y el pleno restablecimiento de la misma”, la Ley del 98 añade dos, referentes a los casos de inactividad de las Administración Pública y a los de vía de hecho. En el primero de los supuestos, se entiende que la inactividad se ha producido cuando “en virtud de una disposición general que no precise de actos de aplicación o en virtud de un acto, contrato o convenio administrativo, la Administración esté obligada a realizar una prestación concreta en favor de una o varias personas determinadas”, correspondiendo pedir al Tribunal contencioso-administrativo que la imponga a quien tenga derecho a tal prestación. Ante el caso de vía de hecho, los afectados podrán pedir el cese de dicha actuación y que se restablezca la situación jurídica. A todo lo cual hay que añadir la previsión de un sistema efectivo de ejecución forzosa de sus sentencias por los propios Tribunales, conforme al art. 103.1 CE. Resulta relevante, pues, que en virtud del artículo 24 CE se han originado unos cambios en la jurisdicción contencioso-administrativa que han abierto la puerta a que cualquier persona pueda recurrir y exigir a la administración cultural, primero en vía administrativa y después en la judicial, que no permanezca inactiva sino que asuma su responsabilidad y cumpla con los deberes de prestación que la

ha llevado a cabo una cierta ampliación de los derechos tutelables en amparo, por vía indirecta. En el ámbito medioambiental, por ejemplo, se ha dado la paradoja de que al final tuvo que asumir, mediante la invocación ex artículo 10.2 CE, la doctrina del TEDH que justamente se originó en reacción contra una inadmisión del amparo, abriendo la posibilidad a que ciertos fragmentos del derecho proclamado en el art. 45.1 CE pudieran recabar la tutela en amparo, al aceptar una conexión material razonable y no arbitraria entre los contenidos del derecho a disfrutar del medio ambiente y los derechos de protección reforzada. Estos mecanismos, por ahora, se han referido además, al derecho al trabajo (art. 35 CE) y las condiciones de trabajo (arts. 35 y 40 CE), la protección de la familia y la infancia (art. 39 CE), y el derecho a la seguridad social (art. 41 CE). En el ámbito cultural, el TC aún no se ha pronunciado de una manera explícita, pero la jurisprudencia del TEDH – como ya mencionamos en el epígrafe sobre entramado de las relaciones jurídicas en el ámbito internacional – ya se ha manifestado una preocupación ligada a esos derechos y más concretamente, al patrimonio cultural material, y es cuestión de tiempo que esto dé lugar a algún pronunciamiento de nuestro Tribunal Constitucional en ese sentido. Es decir, podría darse el caso de que, a pesar de estar prohibida la presentación de un recurso de amparo a los afectados por una situación de obstrucción en el acceso a la cultura por quedar esto fuera de su ámbito de protección según el art. 53 CE, de su alegación ante la jurisdicción constitucional por una vía indirecta, mediante la invocación de determinadas situaciones asociadas al impedimento del acceso a los bienes culturales si aquellas estuvieran protegidas por derechos de primer nivel

legislación le atribuya para hacer efectivo ese derecho constitucional al disfrute de los bienes protegidos.

Otro mecanismo previsto en CE encaminado a la protección de los derechos de carácter social es la institución del defensor del pueblo⁹⁹. LO traigo a colación porque si bien es indudable que la eficacia de esta vía para la defensa de los derechos no es comparable con la jurisdiccional, tampoco hay que desdeñarla, porque la institución tiene una capacidad efectiva de lograr modificar hábitos administrativos poco respetuosos con situaciones de derecho, a base de reiterar escritos del titular solicitando explicaciones y cambios de actuación, y por la repercusión mediática de los informes anuales sobre su actuación (y otros informes monográficos que pueda realizar), que deben ser publicados. Además, el contenido más importante del derecho de acceso al disfrute de los bienes culturales tiene su origen en la actividad prestacional de las Administraciones Públicas y acudir a esta figura resulta absolutamente asequible a todos los ciudadanos.

Por último, considero de interés introducir algunas apreciaciones sobre el alcance de los artículos 44 y 46 en la actividad del poder ejecutivo, que tiene un papel importante en la realización de este derecho. En términos generales, todos los autores han coincidido en resaltar positivamente el hecho de que al situar la protección del bien jurídico de la cultura y de los bienes culturales en la cláusula del Estado social, la CE proporciona el argumento justificativo de la intervención administrativa en esta materia, lo cual supuso un avance importante¹⁰⁰.

Antonio TORRES DEL MORAL¹⁰¹, en virtud de esos artículos aboga por instaurar una auténtica política cultural que se articule alrededor del siguiente decálogo:

⁹⁹ Mediante el artículo 54 CE se encarga a esta institución, – así como a los órganos paralelos de las CCAA, previstos en sus Estatutos de Autonomía, y de la Unión Europea, previsto en el Tratado de Maastricht – la función de la garantía no jurisdiccional de los derechos de todas las personas en sus relaciones con las AAPP. Para ello recibe las quejas de cualquier persona física o jurídica e investiga tanto los hechos denunciados como la correspondiente actuación administrativa, con el fin de comprobar la adecuación de ésta a lo preceptuado en la Constitución y en la legislación vigente. También puede actuar por iniciativa propia, sin haber recibido queja alguna. Además, el artículo 162 CE le otorga legitimación para plantear los recursos de inconstitucionalidad y de amparo, y para instar el procedimiento de habeas corpus, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 CE y la Ley Orgánica 6/1984, de 24 de mayo, reguladora del Procedimiento de Habeas Corpus.

¹⁰⁰ Hasta entonces, el tratamiento jurídico del patrimonio histórico y la acción pública de tutela pivotaba sobre una concepción liberal del derecho de propiedad, que sólo admitía injerencias en las facultades de disposición de los titulares de los bienes culturales sobre la base de la función social de la propiedad. Desde 1978 el planteamiento experimenta un cambio notable, al asociar la actividad positiva de tutela de los bienes patrimoniales no tanto con ese derecho fundamental, que también respeta, como con el interés público asociado a la satisfacción de la necesidad colectiva de participar y disfrutar del valor cultural que aquellos bienes reflejan.

¹⁰¹ A. TORRES DEL MORAL, “Comentarios a las Leyes Políticas”, En O. Alzaga Villamil (dir.), *Constitución Española de 1978*, tomo IV, Madrid: Edersa, 1984.

1. El establecimiento de una igualdad de oportunidades para alcanzar y disfrutar los bienes culturales.
2. Difundirlo a través de una labor de socialización de los mismos.
3. Presentar un concepto de cultura integral, armonizador de todas las dimensiones de la vida humana.
4. Despertar la cultura de la libertad y de la participación ciudadana en la cultura.
5. Fomentar la animación cultural al conocimiento del patrimonio histórico y artístico.
6. Descentralizar los medios de creación y fomento cultural, que se armonice con la nueva organización territorial española.
7. La potenciación de una política fiscal que fomente y no obstaculice o frene la creación artística.
8. Potenciar y reorganizar el papel de los archivos y bibliotecas.
9. Mejorar la infraestructura cultural española.
10. Asumir, en definitiva, el hecho y el derecho del pluralismo cultural español.

El profesor C. AMOEDO SOUTO lo ve desde otra perspectiva y es más negativo en su apreciación. El deduce del tenor literal y la posición del art. 44, además del reconocimiento de un derecho genérico a la cultura, legitimador de las obligaciones públicas de promoción y tutela del acceso a la misma, una doble opción de los constituyentes: a) diluir cualquier contenido subjetivo fundamental del derecho a la cultura, eliminándolo de protección en amparo ante el TC y b) diluir en el magma de lo económico y social el reconocimiento de una política pública, propia y distinta, sobre la cultura¹⁰². Una interpretación sistemática que abarque todo el texto constitucional proporciona un marco menos reduccionista para la promoción de cultura propia y de la diversidad cultural.

II. Incidencia del nuevo modelo político-administrativo definido en la CE en la configuración y efectividad del derecho de acceso a la cultura y el patrimonio cultural.

El tratamiento de la cultura, en cuanto fenómeno colectivo y asunto de interés general, no queda al margen del nuevo modelo político-administrativo instaurado en 1978, marcado tanto por el proceso de internacionalización de las relaciones jurídicas como por

¹⁰² C. AMOEDO SOUTO, El derecho de acceso a la cultura en España: diagnóstico y propuestas de estrategia jurídica. Revista Vasca de Administración Pública, núm. especial 99-100, 2014. Págs. 305-306.

la tendencia a la atomización de las estructuras políticas en el interior de los Estados. La configuración constitucional del Estado de las Autonomías y en menor medida, la recepción del derecho internacional y de la Unión Europea, juegan un papel relevante tanto en la identificación concreta de los bienes arquitectónicos integrantes del patrimonio cultural como en la regulación de su tutela y orientación al disfrute por parte de la comunidad.

La Constitución, a través de su artículo 93 CE, ha permitido al Estado firmar tratados de cesión del ejercicio de competencias a organizaciones internacionales de modo que los actos jurídicos de esos órganos sean susceptibles de producir efectos directos e inmediatos en el orden interno (como ocurre con los de la UE), pero quizá más relevante para el asunto que nos ocupa es el modelo de organización territorial diseñado en el Título VIII, que ha dado lugar a un nuevo sistema político-administrativo, del que han salido 17 CCAA con un amplísimo margen de autogobierno. Frente al modelo centralizado existente hasta esa fecha, donde la Administración del Estado asumía la responsabilidad de satisfacer todas las necesidades de interés general y consecuentemente, se atribuía todas las potestades y funciones necesarias para ello, la CE implanta un Estado próximo al federal, asentado sobre el fundamento de la unidad de la Nación española pero en el que se reconoce y garantiza la autonomía de las Entidades Locales y el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran, con la posibilidad de acceder a su autogobierno y desarrollar potestades legislativas y ejecutivas con arreglo a lo previsto en el Título VIII (arts. 148 y 149 CE) de la Constitución y en los respectivos EEAA.

1. El art. 10.2 CE y la internacionalización de los derechos.

A través del artículo 10.2 el constituyente español remarca su voluntad de incardinarse en el movimiento de internacionalización de los derechos humanos. Si bien ya se ha mencionado algunas consecuencias concretas del alcance de este precepto constitucional en los epígrafes anteriores, considero conveniente introducir algunas precisiones en cuanto a su fundamentación, para no inducir a confusión.

Por la vía del art. 10.2 no se puede dar rango constitucional a los derechos y libertades internacionales si no están también consagrados en nuestra Constitución, por lo que un tratado o acuerdo internacional no puede restringir el alcance con el que un derecho o libertad ha sido prefigurado por la Constitución. Es decir, no cabe interpretar el art. 10 en el sentido de convertir automáticamente los derechos proclamados por cualquier instancia internacional en canon autónomo de constitucionalidad. El constituyente de 1978 asume expresamente como parámetros de interpretación de las normas relativas a los derechos y libertades fundamentales, la DUDH y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España – entre los que se

cuentan el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el PIDESC) y, en el marco del Consejo de Europa el Convenio Europeo de Derechos Humanos (1950) – pero sólo respecto a las libertades y derechos que hayan sido reconocidos en la CE.

En definitiva, las disposiciones de esos tratados internacionales y las decisiones de los órganos jurisdiccionales establecidos en dichos textos como parámetros de interpretación, son de aplicación en el orden interno español sólo porque cabe deducir del tenor del artículo 44.1, de la economía interna del texto constitucional y de la lógica propia del Estado social y democrático de Derecho, que el derecho de acceso a los bienes culturales arquitectónicos está reconocido en la Norma Suprema. El hecho de que las Sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y las del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que afecten a ese derecho constituyan referentes de alto valor y que, de hecho, sean ampliamente alegadas por los órganos jurisdiccionales internos y por el Tribunal Constitucional en la solución de conflictos, es comprensible en la medida en que el derecho genérico a la cultura del art. 44 CE afecta tanto al proceso de creación y expresión culturales, como al resultado del mismo, materializado también en los bienes culturales inmuebles. De ahí que en el propio precepto se hable de acceso – y de la conveniencia señalada de su reformulación en términos de “derecho de acceso a la cultura” o “derecho a participar de la vida cultural” – pues los Estados lo único que pueden garantizar son los medios para acceder a esos resultados, que son siempre fruto de las habilidades y actitudes de los hombres, y la tutela y promoción de los mismos, por sus efectos positivos sobre toda la sociedad.

2. Los EEAA y el acceso al patrimonio cultural. El alcance de los derechos estatutarios.

Conforme a la CE, los EEAA constituyen piezas claves en la estructura compuesta del Estado, como normas subordinadas a la CE (STC 4/1981, de 2 de febrero) y que de alguna manera la complementan (STC 247/2007, de 12 de diciembre, sobre el Estatuto de Valencia, matizada después por la STC 31/2010, de 28 de junio, sobre la Reforma del Estatuto de Cataluña). Bajo la forma de un tipo de ley estatal, la Ley Orgánica, constituyen la norma de cabecera del correspondiente ordenamiento autonómico, reguladora de los aspectos funcionales, institucionales y competenciales de cada Comunidad Autónoma (FJ 7, STC 247/2007), En relación con la cultura, los 17 Estatutos Autonómicos¹⁰³ abordan el tema y se atribuyen competencias exclusivas en materia del patrimonio protegido por sus valores históricos, artísticos o culturales.

¹⁰³ La Agencia Estatal del BOE ha editado, dentro de su colección de Códigos electrónicos, uno con todos los EEAA. He manejado la edición actualizada a 24 de abril del 2017. Accesible en internet: www.boe.es

Por otro lado, todas estas normas recogen, entre sus preceptos, derechos y deberes de los ciudadanos y principios orientadores de la actividad de los poderes públicos. Francisco Javier ENÉRIZ OLAECHEA¹⁰⁴, en un artículo del 2010 en el que comenta la STC 31/2010 arriba citada, recuerda que los EEAA no pueden establecer por sí mismos derechos subjetivos en sentido estricto sino directrices, objetivos o mandatos a los poderes públicos autonómicos. La naturaleza de los derechos estatutarios, como señala el TC, es distinta de la de los derechos fundamentales (DDFF), únicamente vinculan al legislador autonómico y se encuentran materialmente conexos con el ámbito competencial propio de la Comunidad Autónoma; independientemente de cómo aparezcan enunciados (derecho, principio rector, etc.), cumplen la función de mandatos de actuación, que el legislador autonómico ha de hacer realidad y los demás poderes públicos autonómicos respetar. Tales derechos son normas que prescriben fines sin imponer medios (una suerte de directivas) o, de un modo más preciso y menos eficaz, cláusulas que ayudan a legitimar la ordenación política de los medios públicos al servicio de un fin determinado (F. 16).

Acerca del reconocimiento por estas normas del derecho- deber de facilitar el acceso al legado cultural, se observa lo siguiente:

A. Todos los EEAA recogen explícitamente el deber de los poderes públicos de posibilitar y/o favorecer la participación en la vida cultural, además de en la vida política, económica y social, con lo que también aquí se reconoce implícitamente la facultad de acceso a los bienes culturales, en su consideración de presupuesto necesario para la participación activa en aquello que les afecte. La redacción es casi idéntica en las 17 leyes, que además suelen acompañar esa obligación pública de otras dos: “promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas” y “remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud”.

B. Algunos Estatutos – los de Andalucía, Castilla y León, Cataluña, Islas Baleares y Valencia – mencionan concretamente los derechos reconocidos en los instrumentos internacionales suscritos por España y, con estas u otras palabras, el deber de promover su pleno ejercicio, por lo que implícitamente están aceptando el derecho de acceso y participación en la cultura (art. 15 PIDESC) en todas sus manifestaciones.

C. Un número reducido de este tipo de leyes recogen expresamente, además, el acceso a la cultura y/o al patrimonio como un derecho singular. Son las de las 6 CCAA siguientes, cuyos textos han sido aprobados recientemente, en la segunda mitad de la década de los 2000:

¹⁰⁴ ENÉRIZ OLAECHEA, F.J., “El alcance de los derechos estatutarios: la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña”, *Revista Aranzadi Doctrinal num.7/2010* parte Tribuna, Editorial Aranzadi, S.A.U., Cizur Menor, 2010.

- Valencia (L.O. 1/2006, de 10 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de 1982): su art. 9.4 lo hace de una manera genérica, al modo del PIDESC, cuando establece que “todos los valencianos tienen derecho a participar de forma individual o colectiva, en la vida política, económica, cultural y social de la Comunitat Valenciana”.
- Cataluña (L.O. 6/2006, de 19 de junio, de reforma del Estatuto, cuya última modificación es de julio del 2010): En el artículo 22, ubicado en el primer capítulo del Título I del Estatuto, referente a los derechos y deberes en el ámbito civil y social, establece que todas las personas “tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a la cultura y al desarrollo de sus capacidades creativas individuales y colectivas” (22.1) y “el deber de respetar y preservar el patrimonio cultural”, lo cual complementa con una serie de deberes de los poderes públicos (recogidos entre los principios rectores) y de garantías.
- Andalucía (L.O. 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto): En la misma línea que la ley catalana, el artículo 33 del Estatuto de esta Comunidad Autónoma reconoce a todas las personas el derecho, entre otros, “al acceso a la cultura, al disfrute de los bienes patrimoniales, artísticos y paisajísticos de Andalucía”, así como el deber de respetar y preservar el patrimonio cultural andaluz, y los consiguientes deberes públicos para garantizar y asegurar el ejercicio de los derechos reconocidos.
- Aragón: El Estatuto de esta Comunidad (L.O. 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto) reconoce una serie de derechos y deberes en relación con la cultura en su artículo 13, cuyo apartado 1 dice literalmente: “Todas las personas tienen derecho a acceder, en condiciones de igualdad, a la cultura, al desarrollo de sus capacidades creativas y al disfrute del patrimonio cultural”.
- Islas Baleares (L.O. 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto). El artículo 18 de su Estatuto, que lleva por rúbrica *Derechos en el ámbito cultural y en relación con la identidad del pueblo de las Illes Balears y con la creatividad*, afirma en su apartado 1 que “Todas las personas tienen derecho a acceder en condiciones de igualdad a la cultura, a la protección y la defensa de la creatividad artística, científica y técnica, tanto individual como colectiva” y en el segundo: “Todas las personas tienen derecho a que los poderes públicos promuevan su integración cultural.”
- Castilla y León (L.O. 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma de su Estatuto): Entre los derechos sociales reconocidos en el artículo 13 de la ley, se menciona, en el nº 5, el “derecho de las personas mayores... a la cultura”, y en el nº 10 del mismo, que lleva por rúbrica *derechos a la cultura y al patrimonio*, concreta que “todos los castellanos y leoneses, tienen derecho, en condiciones de igualdad, a acceder a la cultura y al desarrollo de sus capacidades creativas individuales y colectivas”.

Si bien ningún Estatuto desciende a la determinación de pretensiones subjetivas que definan el contenido del derecho o su ejercicio, sí establecer numerosos deberes públicos generales que lo posibilitan. Ya hemos aludido antes a Cataluña y Andalucía, que, junto al deber de respetar y conservar los bienes que afecta a todos, señalan que pesan sobre los poderes públicos las siguientes obligaciones: según el EA de Cataluña, artículo 44, la de “fomentar la investigación... creatividad artística y la conservación y difusión del patrimonio cultural catalán” y “emprender las acciones necesarias para facilitar a todas las personas el acceso a la cultura, a los bienes y a los servicios culturales y al patrimonio cultural, arqueológico, histórico, industrial y artístico de Cataluña”; y de conformidad con el de Andalucía, art. 37, las de orientar las políticas públicas a garantizar y asegurar “el libre acceso a de todas las personas a la cultura y el respeto a la diversidad cultural” (37.1. 17) y “la conservación y puesta en valor del patrimonio” (ap. 18), y a “superar las situaciones de desigualdad y discriminación de las personas y grupos” (37.2).

Así mismo, el Estatuto de Aragón incluye entre los obligados a “respetar el patrimonio cultural y colaborar con su conservación y disfrute” (art. 13.2) no sólo a todas las personas (titulares del derecho) sino a los poderes públicos, para los cuales concreta, además, en art. 22 (principios rectores sobre el patrimonio cultural) el deber de promover “la conservación, conocimiento y difusión del patrimonio cultural, histórico y artístico de Aragón, su recuperación y enriquecimiento”. El de las Islas Baleares también se refiere al deber correlativo de los poderes públicos indicando, en el artículo 18 que reconoce el acceso a la cultura, que deben “promover la integración cultural” y “velar por la protección y defensa de la identidad... y el respeto a la diversidad cultural de la Comunidad Autónoma y a su patrimonio histórico” (apartados 2 y 3) y entre los principios rectores, art. 12.3, el deber de asegurar a toda la ciudadanía “el acceso a los servicios públicos y el derecho a... la cultura”. A su vez, la norma de cabecera de esta C.A., al aludir a la actividad turística (elemento económico estratégico para ellas), precisa que “el fomento y la ordenación de la actividad turística deben llevarse a cabo con el objetivo de hacerla compatible con el respeto al medio ambiente, al patrimonio cultural y al territorio” (art. 24.1 EA). El Estatuto de Castilla y León menciona entre los deberes de los poderes públicos, en el ejercicio de sus competencias, los de adoptar las medidas necesarias para “la protección y difusión de la riqueza cultural y patrimonial... garantizando la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos en el acceso a la cultura” (art. 16.17), “el fomento de la presencia cultural... en el exterior” (18) y la promoción de un sistema educativos de calidad... que forme en los valores constitucionales” (art. 16.19). Por su parte, el Estatuto de Valencia, dentro del Título II que lleva por rúbrica “De los derechos de los valencianos y valencianas”, dispone lo siguiente: en el art. 10, que una ley “elaborará la Carta de Derechos Sociales” de dicha CA (10.2) y que la actuación de la Generalitat se centrará, entre otros ámbitos principales, en el derecho de las personas con discapacidad y sus familias a la accesibilidad universal en

cualquier ámbito y en la articulación de políticas que garanticen la participación de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural (10.2); en el art. 12 se lee que “la Generalitat velará por la protección y defensa de la identidad y los valores e intereses del pueblo valenciano y el respeto a la diversidad cultural de la Comunitat Valenciana y su patrimonio histórico”; y finalmente, en el artículo 18, de forma un tanto curiosa, afirma “desde el reconocimiento social y cultural del sector agrario valenciano...” que “la Generalitat adoptará las medidas políticas, fiscales, jurídicas y legislativas que garanticen los derechos de este sector”.

Otros Estatutos que no reconocen explícitamente entre los derechos fundamentales el de acceso a la cultura precisan, en cambio, varios deberes públicos que contribuyen a hacerlo efectivo. El Estatuto de Castilla La Mancha (L.O. 9/1982, de 10 de agosto) establece en su art. 4 que la Junta de Comunidades ejercerá sus poderes con el objetivo, entre otros, de “el acceso de todos los ciudadanos de la región a los niveles culturales que les permitan su realización cultural y social” (d) y la “protección y realce del paisaje y del patrimonio histórico y artístico” (g); y el Estatuto de Extremadura (L.O. 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto) incluye entre los principios rectores de los poderes públicos extremeños (art. 7) los siguientes deberes: “estimular la investigación científica y técnica, la incorporación de procesos innovadores por los actores económicos, el acceso a las nuevas tecnologías por parte de empresas y ciudadanos y los mecanismos legales y técnicos que faciliten el libre acceso de todos al conocimiento y la cultura” (apartado 6), velar por la “masiva difusión de la cultura y un acceso igualitario de los extremeños a la información y a los bienes y servicios culturales... y por la conservación de los bienes del patrimonio cultural, histórico y artístico” (apartado 10).

Es significativo de la nueva sensibilidad social que todos los Estatutos de Autonomía reformados o aprobados recientemente ya han incorporado un reconocimiento expreso del derecho individual (y en ocasiones, también en su dimensión colectiva) de acceso a la cultura y a la participación en la vida cultural de la Comunidad, frente a los contenidos y alcance de principios y derechos recogidos con anterioridad, que presentaban una configuración más vaga o indefinida. De todos modos, no se produce una correspondencia entre lo que se dispone en los EEAA y en las leyes autonómicas sectoriales, lo cual puede tener su explicación en el desfase temporal entre ambas normas, aunque casi todos han sido objeto de modificaciones. Sorprende, por ejemplo, el caso asturiano, donde frente a un Estatuto que no pone énfasis en el acceso a los bienes culturales o a la cultura en general, más allá del reconocimiento general del derecho a colaborar y compartir la vida social y cultural de Asturias (arts. 8 y 9) y de la competencia exclusiva del Principado en estas materias (art. 10), nos encontramos una ley sectorial muy sensibilizada con este tema del acceso público al patrimonio y que dispone bastantes medidas concretas para lograrlo.

3. Asignación de potestades-competencias públicas vinculadas al patrimonio cultural.

La bibliografía existente en torno a esta cuestión es muy abundante¹⁰⁵, por lo que sólo se reseñan aquí algunos aspectos aplicados al objeto de estudio.

En materia de patrimonio cultural se ha optado por la concurrencia competencial, como ha reconocido el TC y la mayor parte de la cultura. A pesar de la incorrecta redacción sobre el particular en muchos EEAA, que aluden a la “competencia exclusiva autonómica”, hay que admitir la concurrencia de competencias del Estado y las CCAA, en virtud de lo que disponen los arts. 148 y 149 de la Constitución. En este sector los constituyentes siguen el criterio de distribución del interés prevalente en tales bienes y actividades, imputando la competencia sobre todo el conjunto que lo conforma al círculo que proceda de entre las diferentes instancias territoriales.

Los artículos 148.1.15 y 148.1.16 CE atribuyen a las CCAA las competencias sobre los museos, bibliotecas y conservatorios y patrimonio monumental “de interés de la Comunidad Autónoma”, y el art. 149.1.28 CE atribuye a la competencia estatal exclusiva la “defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas”. No obstante esa competencia de las CCAA, el constituyente impone a la instancia estatal, en virtud del art. 149.2 CE, que considere “el servicio de la cultura como deber y atribución esencial” y que facilite “la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas”. El círculo se cierra en el art. 149.3, con una cláusula general de prevalencia. Allí se lee, por un lado, que “las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución

¹⁰⁵ Sobre la distribución territorial de competencias en materia de cultura y PC en España, pueden verse, entre otros: ALONSO IBÁÑEZ, M. R. *El patrimonio histórico. Destino público y valor cultural*, Ed. Civitas, 1992; ALEGRE ÁVILA, J.M. *Evolución y régimen jurídico del patrimonio histórico: la configuración dogmática de la propiedad histórica en la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español*, Ministerio de Cultura, Secretaría General Técnica, Madrid, 1994; MUÑOZ MACHADO, S. *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Madrid: lustel, 2007; Los artículos del Boletín del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico, Año nº XII, nº 48, 2004, dedicados al Patrimonio Histórico en la España de las Autonomías, entre los que cabe destacar los de LAFUENTE BATANERO, L. “Las competencias de la administración general del Estado en PH” y de PRIETO DE PEDRO, J. “Patrimonio cultura, dualismo competencial y comunicación cultural en la Constitución”, *Revista de Patrimonio Histórico* nº 48, 2004, pp. 72-79; los artículos de ENRIC FOSSAS, “Competencia en materia de cultura: comentario a la Sentencia 31/2010” y de RAIMON CARRASCO I NUALART “Competencias en materia de cultura”, en la *Revista catalana de derecho público Autonomías nº Extraordinario 1*, Año 2010, dedicado a la STC 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña; PAREJO ALFONSO, L.: “Cultura y descentralización”, *Cuadernos de Derecho de la Cultura* nº 1, Instituto Interuniversitario para la comunicación social UC3M-UNED, 2013; y ALEGRE ÁVILA, J.M. “Patrimonio histórico y expoliación: variaciones y paradojas”, *Revista española de derecho administrativo* nº 189, 2018.

podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos”, y a renglón seguido, que “la competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.”

Al no aplicar la distinción norma básica - norma de desarrollo se dificulta mucho distinguir las esferas de actuación en el plano normativo, sobre todo, después de que el Tribunal Constitucional viene a decir (STC 17/1991) que la competencia estatal del artículo 149.2 CE no se debe entender circunscrita al ejercicio de funciones de fomento y de prestación de servicios públicos sino que incluye potestades legislativas. Con el paso de los años esta incertidumbre se ve agravada por la progresiva sustitución de la legislación estatal por la autonómica, la contraposición de ambas en algunos aspectos y el hecho de los legisladores autonómicos no hayan contribuido a clarificar la relación con la ley estatal, suscitando muchas dudas en los operadores jurídicos y ningún beneficio para la tutela del patrimonio.

En definitiva, lo único claro es que a todos los poderes públicos corresponde en su respectiva esfera de competencia, el deber de garantizar la conservación y promover el enriquecimiento del PC y de tutelar el acceso de todos a la cultura. Pero como dice PÉREZ ARMIÑÁN Y DE LA SERNA al término de su discurso de ingreso en la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando, más de quince años después de la promulgación de la CE y cuando la LPHE llevaba en vigor más de un década, “el adecuado cumplimiento de los preceptos constitucionales exige también un proceso de interpretación y aplicación del Derecho verdaderamente creador, que persiga encontrar el principio inspirador y la finalidad auténtica de las normas y de las instituciones, es decir su razón de ser dentro del ordenamiento”¹⁰⁶. Y es precisamente en ese proceso de interpretación donde se observan notables divergencias que no hacen sino enrevesar una situación de por sí complicada, por los distintos modos de aproximarse a la unidad y pluralidad de España y de comprender las relaciones, muchas veces solapadas, entre el interés estatal general – velar por la cultura común e identidad española – y el de las CCAA, con su legado cultural propio.

Por otro lado, está también el hecho, nada desdeñable, de que la cultura se proyecta sobre múltiples materias o sectores de competencia del Estado (en calidad de dimensión cultural de éstas), que obliga a operaciones de deslinde sobre la base de la ponderación del alcance del título competencial sustantivo singular y el genérico relativo a la cultura,

¹⁰⁶ PÉREZ ARMIÑÁN Y DE LA SERNA A., *Las competencias del Estado sobre el patrimonio histórico español en la Constitución de 1978*, Real Academia de Bellas Artes de San Fernando, Madrid 1996, pp. 96-97.

con la inseguridad en las soluciones y cuyo resultado no es siempre predecible como se demuestra, sin ir más lejos, en la evolución de la doctrina del propio Tribunal Constitucional. Con relación a la tarea delimitadora en materia de cultura, puede decirse que desde la aprobación de la CE han ido primando los títulos competenciales específicos, sean o no culturales, en detrimento de la consideración de la cultura como un todo. Así lo ha puesto de manifiesto el profesor PRIETO DE PEDRO, que ha advertido reiteradamente del riesgo que eso supone.

Este autor es uno de los que aboga, en relación con el patrimonio cultural, por la propuesta de otorgar mayor protagonismo a la ley estatal, en relación con cuestiones como la determinación de las categorías o clases de bienes culturales y el régimen jurídico básico de cargas y obligaciones a que quedan sujetos, la delimitación del concepto de “patrimonio cultural español” como condición necesaria para el ejercicio de la competencia del art. 149.1.28 (“defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación”) y para poder efectuar una concreción del derecho de propiedad y el contenido de su función social en relación al derecho de acceso a la cultura del art. 44, y el desarrollo de cauces que faciliten el encuentro cultural, la promoción de la comunicación en lo que se refiere al patrimonio, en el seno del sistema educativo, entre otras. Otros autores, entre los que cabe citar a la profesora ALONSO IBÁÑEZ, hacen hincapié en la necesidad de establecer un sistema mejorado de cooperación orgánica y funcional entre el Estado y las CCAA.

Por ahora, la vía política no ha dado frutos y ha sido únicamente a través de las sentencias del Tribunal Constitucional cómo se han ido dando respuesta a algunas de las fricciones competenciales. En relación con el tema del acceso al disfrute del patrimonio cultural, aparte de lo que se dirá a continuación sobre la visita y la contemplación a los bienes arquitectónicos, cabe mencionar la doctrina interpretativa de la STC 31/2010, de 28 de junio, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad contra diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2006 de reforma del EA de Cataluña, sobre algunos cambios que ese Estatuto pretendía introducir en el régimen competencial de la cultura. La reforma, a la vista de los efectos de la concurrencia de competencias en una materia que se ejerce fundamentalmente a través de la actividad de fomento, pretendía supeditar la inversión cultural del Estado en Cataluña al previo acuerdo de la Generalitat (art. 127.3 EAC) con el fin de someterla a la política cultural propia de la CA y reservar a aquel un papel subsidiario. Frente a ello, el TC señala que tal disposición no es contraria a la CE sólo si se interpreta que el acuerdo exigido no es necesario ni inexcusable, pues si no existiera, nada impediría al Estado invertir en bienes y equipamientos culturales en Cataluña.

Es de esperar que en el futuro no sea necesario acudir a este sistema jurídico tan costoso cada vez que se requiera superar la ambigüedad constitucional sobre la distribución de competencias específicas para cada uno de los niveles legislativos y administrativos o dar

solución a tensiones derivadas de aspiraciones nacionalistas de este tenor, sino que se alcance un acuerdo estable sobre la construcción ideológico-política de España y una madurez democrática que permitan el empleo de técnicas cooperativas, o mejor aún, la disminución de normas de rango legal reguladoras de patrimonio cultural. Tanta inflación de leyes contrasta poderosamente con los procesos de formación normativa y de adopción de medidas en el ámbito internacional en los que el propio Estado español participa con aportaciones.

III. Precisiones jurisprudenciales del Tribunal Constitucional y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en relación con la visita pública a los bienes culturales inmuebles y sus límites.

A continuación se reseñan algunos pronunciamientos del supremo intérprete de la CE sobre materias directamente vinculadas al derecho de acceso al patrimonio arquitectónico. En primer lugar, algunas precisiones sobre varias medidas comunes para facilitar la entrada en los bienes y su contemplación en condiciones aceptables (A) y a continuación, sobre sus posibles restricciones por motivos de interés público o de su incompatibilidad con otros derechos fundamentales. En este último supuesto se menciona la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

1. Precisiones del TC sobre el acceso físico al patrimonio cultural arquitectónico

En torno al acceso al patrimonio cultural, el primer pronunciamiento del Tribunal Constitucional que he encontrado es el Auto 79/1999, de 8 de abril, por el que acuerda la inadmisión a trámite del recurso de amparo 2.680/1997, interpuesto por varios presos por entender que el secuestro de determinadas publicaciones y grabaciones y otros medios de información dirigidos a ellos, sin previa resolución judicial, estaba impidiéndoles el acceso a las mismas, con la consiguiente vulneración art. 25.2 CE en su vertiente de acceso a la cultura y al desarrollo integral de su personalidad. Lo que interesa traer a colación aquí es la respuesta del TC que, a través del Auto citado pone de manifiesto su desacuerdo con esa interpretación “por cuanto el acceso a la cultura es de contenido tan amplio, que se puede materializar a través de múltiples medios legales existentes al efecto y cuya difusión está permitida por las leyes y reglamentos”.

Pues bien, dentro de esa amplitud, en relación con el patrimonio cultural arquitectónico, la LPHE y las demás leyes sectoriales posteriores han regulado el instituto de la visita pública a los bienes singulares declarados BIC como el medio principal para posibilitar el acceso físico público a esas expresiones materiales de cultura, y han recogido criterios y

arbitrado medidas para garantizar que los bienes protegidos se puedan contemplar de modo que se aprecien los valores que portan con las mínimas perturbaciones posibles.

El Alto Tribunal ha tenido ocasión de delimitar cuales son las exigencias mínimas que todos los legisladores deben tener en cuenta al regular estos dos aspectos en la STC 122/2014, de 17 de julio, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad 5277/2013, interpuesto por más de cincuenta Senadores de los Grupos Parlamentarios Socialista y Mixto en relación con diversos preceptos de la Ley de la Asamblea de Madrid 3/2013, de 18 de junio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid. La doctrina vertida en esa sentencia, Fundamentos Jurídicos 12 y 14, cuyas determinaciones pueden considerarse parte del contenido esencial del derecho constitucional de acceso a los bienes culturales inmuebles, puede sintetizarse en los dos apartados siguientes:

A. Sobre la visita pública:

El fallo declara inconstitucional el precepto que regula el régimen de visita pública de la ley madrileña, art. 27, porque excluye de su ámbito los bienes inmuebles declarados BIC de titularidad privada y todos los BIC de naturaleza mueble, modificando así el instituto de la visita pública de los bienes culturales más relevantes, al impedir el acceso de los ciudadanos a su disfrute. Según el Tribunal todo ello supone una afectación a la función social que desempeñan esos BIC y la vulneración de los artículos de la CE números 46 — en cuanto a la conservación y enriquecimiento del patrimonio histórico— y 149.1.28 que asigna al Estado la competencia de defensa de tales bienes contra la expoliación, habiéndola aquel ejercitado mediante el art. 13.2 LPHE. Su argumentación, que figura en el FJ 14, se apoya básicamente en tres afirmaciones:

a) “La función social última de los bienes que son portadores de valores singulares de carácter histórico, artístico o cultural, y en especial de los que por ser los más relevantes de entre ellos son declarados formalmente bienes de interés cultural, es asegurar que dichos valores puedan ser conocidos y disfrutados por todas las personas, en particular por las que integran ese grupo social cuyo esfuerzo colectivo está reflejado en tales bienes, siendo este fin último el que por otra parte justifica las medidas que se adopten para impedir su destrucción o deterioro”;

b) el hecho de “configurar como vinculante un sistema de visita pública de mínimos, que impida que los bienes que hayan sido calificados formalmente de interés cultural queden completamente sustraídos al goce de todos aquellos que no sean sus titulares, es un medio necesario para garantizar esta función social”; y

c) en este caso, la falta de toda referencia a los bienes muebles y a los inmuebles de titularidad privada en la regulación de la visita pública es una omisión que, como ya se ha declarado en otras ocasiones, equivale a una verdadera contradicción (por todas, las SSTC

172/1996, de 31 de octubre, FJ 2 y 73/1997, de 11 de abril, FJ 4), lo que le sirve de base para concluir que con el citado art. 27 se excede de la competencia autonómica, invadiendo la que el art. 149.1.28 CE atribuye al Estado.

En definitiva: el Tribunal Constitucional viene a identificar el sistema de mínimos mencionado en el apartado b) con el régimen de visitas del art. 13.2 LPHE, “sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas puedan establecer un régimen de visita pública adicional al mínimo que fija el Estado para defender tales bienes de la expoliación”. Por tanto, forma parte del contenido mínimo del acceso a los BIC arquitectónicos las relaciones derivadas del siguiente régimen: visitas públicas, en las condiciones de gratuidad que se determinen reglamentariamente, por lo menos cuatro días al mes, en días y horas previamente señalados. La Administración competente podrá dispensar al propietario o poseedor del bien de esta obligación, total o parcialmente, cuando medie causa justificada (que no se especifica).

B. Sobre la prohibición de colocar publicidad comercial, cables, antenas y conducciones visibles en bienes inmuebles y sus entornos de protección:

El fallo también declara inconstitucional y, por tanto nulo, el art. 24.5 de la Ley de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid, al considerar que ese precepto no es compatible con lo dispuesto en la prohibición contenida en el artículo 19.3 de la LPHE, dirigida a “preservar la existencia y la función social de los inmuebles a que hace referencia dicho artículo, por lo que está plenamente amparado por la competencia exclusiva estatal en materia de defensa del patrimonio histórico contra la exportación y la expoliación (art. 149.1.28 CE)”.

El razonamiento del TC, recogido en el FJ 12 del fallo, tiene en cuenta la orientación de los artículos 18 y 19 LPHE a garantizar la función social de estos bienes, la cual justifica esta determinación recogida en el apartado tercero del artículo 19 estatal, de prohibir la colocación de esos elementos en monumentos declarados BIC y todo tipo de construcciones que alteren el carácter de los inmuebles o perturben su contemplación, y se basa sobre todo en la consideración de que el contenido de dicha prohibición no fue impugnado en el recurso de inconstitucionalidad presentado contra la Ley del patrimonio histórico español (resuelto por la STC 17/1991) y en el entendimiento de que forma parte del espacio normativo reservado por el art. 149.1.28 CE al Estado. El artículo 24.5 de la ley madrileña, al incidir en ese ámbito, invade la competencia estatal y por tanto, es nulo. En definitiva, la Consejería competente no podrá autorizar la colocación de publicidad comercial, cables, antenas y conducciones visibles en las fachadas y cubiertas de los monumentos madrileños, sino que debe respetar la prohibición de la LPHE, como una parte del derecho público de acceso a la contemplación del patrimonio cultural.

2. Jurisprudencia del TC y TEDH con incidencia en la determinación de los límites del acceso al Patrimonio Cultural Arquitectónico y su relación con el resto de Derechos Fundamentales

El constituyente español – en la misma línea de indefinición y apertura ya señalada cuando analizamos su contenido – no alude a ninguna limitación concreta que pueda afectar al ejercicio del derecho de acceso a la cultura, corresponderá a los legisladores en la materia establecer los límites adecuados. El supremo intérprete de la Constitución no ha tenido ocasión, por ahora, de pronunciarse en concreto, sobre el contenido subjetivo del derecho de acceso al patrimonio cultural inmueble y los límites de su ejercicio, más allá de lo ya indicado, pero sí precisó desde muy pronto que ningún derecho constitucional es un derecho absoluto.

Sobre este punto, la STC 11/1981, de 8 de abril (BOE nº 99, de 25/04/1981), en el último inciso del FJ 9 recoge unas afirmaciones muy concisas, que se pueden trasponer a nuestro ámbito tal cual. Son las siguientes: “ningún derecho constitucional es un derecho ilimitado”. “Como todos, el de huelga ha de tener los suyos, que derivan, como más arriba se dijo, no sólo de su posible conexión con otros derechos constitucionales, sino también con otros bienes constitucionalmente protegidos”; y “el legislador puede introducir limitaciones o condiciones de ejercicio del derecho siempre que con ello no rebase su contenido esencial”. A todos se nos vienen a la cabeza sin esfuerzo algunos motivos para poner ciertos límites al acceso público de los bienes culturales arquitectónicos, como la necesidad de protección y conservación esos mismos bienes culturales protegidos o la afección negativa sobre otros derechos fundamentales, como el de propiedad o el derecho a la intimidad personal y familiar de sus titulares. Y también otros supuestos a la inversa: situaciones en que la promoción de la diversidad cultural y el acceso al disfrute de determinados bienes inmuebles protegidos (aunque no sean singularmente monumentales o relevantes) impongan ciertas modulaciones a la regulación y/o el disfrute de otros bienes o intereses también protegidos de tipo urbanístico, tecnológico, etc., impidiendo la ubicación de determinadas infraestructuras e instalaciones en lugares patrimoniales, por ejemplo, o determinadas manifestaciones en ejercicio de la reconocida libertad de creación o el derecho de reunión, en su caso.

Corresponde al Tribunal Constitucional pronunciarse sobre aquellos supuestos en los que entran en colisión derechos fundamentales o se imponen determinadas limitaciones a unos en interés de otros valores constitucionalmente protegidos, para lo cual se ve obligado “a ponderar los bienes y derechos en función del supuesto planteado, tratando de armonizarlos si ello es posible o, en caso contrario, precisando las condiciones y requisitos en que podría admitirse la prevalencia de uno de ellos”, como reconoce por ejemplo en el FJ 8 de la STC 53/1985, de 11 de abril (BOE nº 119, de 18/05/1985). Es doctrina suficientemente conocida la necesidad de realizar una ponderación de derechos

fundamentales reconocidos en la CE y aplicar el principio de proporcionalidad, de no discriminación o de intervención mínima, para imponer sólo aquellas medidas limitadoras que sean proporcionadas, no discriminatorias y necesarias.

Pero es sobre todo en la jurisprudencia internacional en materia de derechos humanos donde se han ido consolidando algunos criterios que ayudan a dilucidar los límites y prevalencias del acceso público a los bienes culturales de naturaleza arquitectónica en caso de entrar en conflicto con el ejercicio de otros derechos. En particular, quiero referirme ahora a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), también denominado Tribunal de Estrasburgo y Corte Europea de Derechos Humanos, cuyo acervo doctrinal se ha convertido en un canon hermenéutico importante para la lectura de la Constitución.

El TEDH ha hecho público un informe de enero de 2011 sobre los derechos culturales en su jurisprudencia, del que se pueden extraer los criterios y principios generales que sentarán las bases para futuros litigios y desarrollos en esta materia. Como se indicó más arriba, al tratar del reconocimiento de los derechos culturales en el ámbito europeo, el Convenio Europeo de Derechos Humanos no contiene ninguna referencia al derecho de acceso a la cultura o a participar en la vida cultural pero esto no significa que el Tribunal no haya integrado las preocupaciones ligadas a ese derecho y más concretamente, al patrimonio cultural material, en sus decisiones. De hecho, los ha tenido en cuenta al hilo de la interpretación dinámica que ha propiciado sobre determinados derechos civiles como el respeto a la intimidad personal y familiar (art. 8 de la Convención), la libertad de expresión (art. 10) o el derecho a la educación (art. 2 Protocolo 1). En dicho documento, que no pretende ser exhaustivo, menciona más de 60 sentencias y decisiones, de las cuales, según afirma el profesor J. BARCELONA LLOP¹⁰⁷ en un artículo reciente en torno a este asunto, hay 35 con bienes culturales involucrados y más de 20 en las que tiene un peso significativo la condición cultural.

A través de esos casos, se puede identificar la posición que el Tribunal otorga al patrimonio cultural en el sistema jurídico de protección de los derechos. En general, todos los pronunciamientos relevantes giran en torno al derecho de propiedad, garantizado en el artículo 1 del Primer Protocolo Adicional (números 35 - 40 del informe) y en ellos se afirma reiteradamente que la protección del patrimonio cultural material constituye un fin legítimo que puede justificar injerencias en ese derecho fundamental, siempre que se cumplan los tres siguientes requisitos:

1) que haya una causa de interés general;

¹⁰⁷ J. BARCELONA LLOP en su artículo El patrimonio cultural material en el sistema del Convenio Europeo de Derechos Humanos, publicado en la *Revista de Administración Pública* (RAP) nº 198, 2015, pp. 129-168

2) que los poderes públicos actúen en el marco de ciertos principios jurídicos tales como el principio de legalidad, el principio de justo equilibrio (entre el interés general de la comunidad y la garantía de los derechos fundamentales del individuo), que se traduce en la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la medida (tomando en consideración la relación entre los medios empleados y el fin perseguido), y el principio de buena administración (que implica, entre otras consecuencias, la actuación diligente y el pago adecuado en casos de que haya que compensar); y

3) que se tenga en cuenta el uso sostenible de esos bienes patrimoniales. El órgano jurisdiccional introduce con cautela este último objetivo, añadiéndolo al de conservación del patrimonio cultural (que sigue prevaleciendo), sobre la base de lo dispuesto en la Convención de Faro (art. 1c y 9).

A esto hay que añadir la exigencia de motivación de las medidas restrictivas y su control judicial, establecida con carácter general por dicho Tribunal, tal como recoge nuestro TC (cfr. SSTC 236/2007, de 7 de noviembre, y 70/2009, de 23 de marzo).

El Tribunal de Estrasburgo se ha pronunciado también frecuentemente sobre el debido respeto a la vida privada y familiar y la inviolabilidad del domicilio, que constituye un derecho proclamado en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades fundamentales, que puede colisionar con facilidad con el derecho de acceso a los bienes protegidos por su valor cultural. Es doctrina reiterada de este Tribunal la necesidad de fijar precauciones, tanto en la ley como en las correspondientes decisiones administrativas o judiciales de aplicación, para que la injerencia en el domicilio ofrezca garantías suficientes. Es adecuado que tales resoluciones, además de explicar la razonabilidad de la actuación de entrada en el espacio donde los individuos ejercen su libertad más íntima, limiten mucho su alcance. Por ejemplo, como precisa la sentencia del TEDH de 30 de marzo de 1989 (sentencia 10461/1983, caso CHAPPELL con Reino Unido), refiriéndose a una resolución judicial inglesa que así lo hace, indicando el periodo, la hora de la actuación, el número de personas que puedan tomar parte y, en su caso, que cualquier objeto que se intervenga sólo sea utilizado para la finalidad determinada¹⁰⁸.

¹⁰⁸ Recoge esta doctrina del TEDH y del TC, entre otras, la STS de 9 de octubre de 2009, que resuelve el recurso de casación nº 3º/2008, interpuesto por los representantes de D^a Carmen Franco Polo, contra el auto de fecha 8 de octubre de 2007, dictado en la Pieza Separada de Medidas Cautelares por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia, que desestima el recurso de súplica interpuesto contra la resolución de la Dirección General de Patrimonio Cultural de 23 de agosto de 2007, por la que se comunica a la propietaria del Pazo de Meirás que el 30 de agosto de 2007 se iba a presentar un equipo técnico con el fin de comprobar el estado del edificio y su entorno y que, de no permitirse la entrada, se incurriría en una infracción que podía llevar aparejada una sanción de hasta 60.000 euros.

CAPÍTULO CUARTO. ANÁLISIS JURÍDICO-DESCRIPTIVO DEL RÉGIMEN DE ACCESO AL DISFRUTE DEL PATRIMONIO CULTURAL ARQUITECTÓNICO EN LA LEGISLACIÓN SECTORIAL

Por imperativo de la Constitución y del ordenamiento internacional de aplicación, los poderes públicos españoles están llamados a adoptar las medidas adecuadas para promover y garantizar a toda la población el acceso a la cultura y un cierto nivel de calidad en el disfrute de los bienes y servicios culturales.

Las Cortes Generales y los parlamentos autonómicos, en el ámbito de sus respectivas competencias, desempeñan un papel relevante en la consecución de dichos fines. Como no puede ser de otro modo, las leyes que contribuyen más directamente a la obtención de esos resultados son las que regulan los distintos ámbitos de la cultura – leyes sobre las industrias culturales, la propiedad intelectual, el patrimonio material e inmaterial y los centros de depósito de la cultura: museos, archivos y bibliotecas –, pero en el ámbito concreto del patrimonio cultural arquitectónico, hay que tener en cuenta, además, otras disposiciones repartidas en leyes sobre materias tan dispares como el urbanismo, la ordenación del territorio, el paisaje, la accesibilidad, el turismo, la educación, el mecenazgo o el voluntariado, que cooperan a su promoción y garantía. El objeto de este capítulo se centra en la descripción de las normas contenidas en la Ley estatal de Patrimonio Histórico Español de 1985 y en las demás leyes autonómicas reguladoras del patrimonio cultural, aunque como se verá, muchas de ellas participan de un enfoque integral de la tutela y tienen en cuenta de algún modo las aportaciones del resto de los sectores del ordenamiento con incidencia sobre los bienes inmuebles.

Con carácter previo a la descripción de las disposiciones de la legislación de patrimonio cultural, que se agrupan por temas vinculados a las distintas facetas del acceso, conviene contextualizarlas, indicando muy sucintamente cuales son los objetivos que persiguen estas leyes y sus contenidos comunes. Al enunciar sus fines todas las normas sectoriales citan la protección, conservación, enriquecimiento (o acrecentamiento) del patrimonio y su difusión, divulgación y/o transmisión a las generaciones futuras; y la mayoría añade, además, la investigación y una referencia al uso y/o a sus repercusiones en el desarrollo socio-económico y cultural¹⁰⁹. En cuanto a los instrumentos que arbitran para su

¹⁰⁹ En este sentido, las leyes de Andalucía y Aragón utilizan la expresión: “garantizando su uso como bien social y factor de desarrollo sostenible”, y la de Galicia emplea estos términos: “de forma que sirva a la

consecución, se observan también muchas similitudes, pues todas ellas siguen básicamente el patrón de la Ley estatal de 1985. El contenido de las leyes se orienta fundamentalmente a la regulación del estatuto de los bienes – definición, clasificación y categorización en función de la relevancia, con la determinación de los sistemas básicos de protección de cada una de las categorías – y la gestión de las funciones públicas de tutela, orientadas fundamentalmente a la protección y conservación. En el caso de los inmuebles arquitectónicos, esto se traduce en el control de las intervenciones que inciden en ellos (informes vinculantes, autorizaciones...), la vigilancia e inspección, el ejercicio de la potestad sancionadora y expropiatoria, la determinación de criterios técnicos sobre la intervención en los bienes y la planificación urbanística especial o de ordenación territorial (encomendada a los entes locales y otros órganos de la administración autonómica) y, en menor medida, la previsión de deberes y prestaciones públicas, entre los que se incluyen la gestión de inventarios y registros administrativos de bienes, la mediación para asegurar la apertura de los inmuebles a la vista pública, prestaciones de asesoramiento y asistencia, el ejercicio de la función de vigilancia y la potestad sancionadora, y algunas actuaciones en materia de educación, difusión y fomento de la actividad privada.

A continuación se expone el contenido de las disposiciones que contribuyen directa o indirectamente a promover y asegurar el acceso al disfrute de los bienes arquitectónicos aislados y de carácter territorial, agrupadas por temas, precedidas de un apartado en el que se describe el significado del acceso en las leyes objeto de estudio.

ciudadanía como una herramienta de cohesión social, desarrollo sostenible y fundamento de la identidad cultural del pueblo gallego”. Se alude expresamente al disfrute del patrimonio, y de modo muy parecido, en las primeras disposiciones de las leyes de Asturias, Castilla la Mancha y las Islas Baleares, que unen esta idea a la transmisión del patrimonio “en las mejores condiciones”, así como en las leyes de Canarias, La Rioja y Cantabria, que se desplazan un poco más. Así, en el artículo 1 de la primera de ellas, núm. 3, se lee que “es finalidad de la presente Ley la protección, conservación, restauración, acrecentamiento, investigación, difusión, fomento y transmisión en las mejores condiciones posibles a las generaciones futuras del patrimonio histórico de Canarias, así como su disfrute por los ciudadanos como objeto cultural y educativo y de su aprovechamiento como recurso económico, en tanto tales usos armonicen con la referida finalidad”, mientras que la de La Rioja remata el primero de sus artículos señalando que “los poderes públicos garantizarán el derecho social a la cultura, mediante actuaciones que faciliten el disfrute por los ciudadanos de los bienes que integran este patrimonio, potenciando su función social y educativa y su utilidad pública, así como su transmisión a las generaciones futuras”. El legislador de Cantabria introduce el término en el artículo segundo, donde recoge una serie de finalidades que orientarán la actuación de la Administración Autonómica, entre las cuales cita en primer lugar la de “promover las condiciones que hagan posible, en relación con los bienes culturales, el ejercicio del derecho a la cultura y su mejor garantía de conservación, además de facilitar el disfrute de dichos bienes por todos los ciudadanos.” Por último, me parece interesante indicar el matiz de la ley de Extremadura, que aprecia el legado recibido como estímulo de la creatividad cultural, al señalar en su artículo primero, lo siguiente: “Es objeto de la presente Ley la protección, conservación, engrandecimiento, difusión y estímulo del Patrimonio Histórico y Cultural de Extremadura, así como su investigación y transmisión a las generaciones venideras con el fin de preservar la tradición histórica de la Comunidad y su pasado cultural, servir de incentivo a la creatividad y situar a los ciudadanos de Extremadura ante sus raíces culturales.”

I. Aproximación general al concepto de “acceso” en la legislación sectorial de patrimonio cultural y reconocimiento de las situaciones subjetivas a él vinculadas.

La raíz latina de la palabra “acceso” habla de la acción de llegar o acercarse, pero no siempre se utiliza con ese sentido en este sector del ordenamiento jurídico, donde predomina más que la acepción objetiva su dimensión subjetiva, vinculada a una facultad de determinados sujetos. Esto ocurre en la legislación sectorial de patrimonio cultural pero también en el resto de los niveles que le sirven de marco, que se resume a continuación en dos trazados.

En el orden internacional de los DESC el acceso o accesibilidad se identifica, en general, con uno de los cinco componentes necesarios para garantizar su plena realización, y concretamente, el “acceso al patrimonio cultural y a su disfrute” es considerado a la vez como contribución y manifestación del ejercicio del “derecho a participar en la vida cultural”. En el ámbito europeo el acceso al patrimonio cultural se concibe en su dimensión subjetiva, como un derecho vinculado a otros derechos culturales y se traduce sobre todo en tres medidas: la digitalización de la información sobre los bienes protegidos y el empleo de las TIC para su difusión; su valorización social y la implementación de enfoques integrados en su gestión dentro del marco del desarrollo sostenible; y la necesidad de abrir a la ciudadanía posibilidades de participación en las decisiones que les afecten. También es así en la Constitución Española, (donde la palabra “acceso” sólo se emplea en siete ocasiones¹¹⁰) cuando el término se liga a la cultura (artículos 25.2 y 44.1 CE), aunque no aparezca la expresión “derecho de acceso”. Como ya se ha dicho en el capítulo anterior, la doctrina ha identificado el acceso a la cultura con el derecho de todos a disponer de los medios que posibilitan la obra de creación y el disfrute de los bienes y servicios culturales, en definitiva, un derecho a un servicio público en sentido amplio, entendido como la actividad administrativa de promoción de la cultura, que si bien admite y presenta todas las modalidades características de actividad administrativa – intervención sobre usos en forma de autorización, sanción, etc., – su expresión dominante se da a través de las actuaciones de prestación¹¹¹ e incentivo.

¹¹⁰ Seis de las veces se refiere a realidades abstractas e intangibles: los medios de comunicación social (art. 20.3), la cultura (art. 25.2 y 44.1), la función pública (art.103.3), las sesiones de las cámaras (art. 110.2) y la propiedad de los medios de producción (art. 129.2), y una, artículo 105 b, a los archivos y registros administrativos

¹¹¹ Se trata de acciones de prestación en el sentido de satisfacer los intereses colectivos de los ciudadanos en esta materia, esto es de poner a disposición de los mismos prestaciones que le sean útiles para alcanzar la conservación y el enriquecimiento o puesta en valor del patrimonio, en cuanto que afecta a una necesidad vital de las personas, en la medida en que su contemplación contribuye al adecuado desarrollo de su personalidad.

El significado que las leyes españolas de Patrimonio cultural otorgan a esta palabra (acceso) recoge dos sentidos o acepciones: uno más amplio y otro restringido. Observamos que en muchas de las disposiciones donde aparece, las voces “acceso”, “uso”, “disfrute” y “goce” van unidas y funcionan prácticamente como sinónimos, pero si nos ceñimos a aquellas contenidas en los artículos que se rubrican con la palabra acceso y se refieren al patrimonio inmueble¹¹², entonces comprobamos que su significado se acomoda más bien al de su raíz latina (acción de llegar o acercarse) en su sentido estricto, equiparable a entrada física. En definitiva, el término “acceso” – sea en su acepción amplia o restringida – conecta bien con el concepto moderno de bienes culturales, incorporado a la CE, y su sentido “instrumental”. Los bienes integrantes del patrimonio cultural arquitectónico, en la medida que expresan cultura, nos dan entrada a su disfrute y a los beneficios de todas las potencialidades que aquella encierra. En ambas acepciones, genérica y restrictiva, el acceso se refiere a una vinculación de los sujetos con el patrimonio que, considerando el interés público de los bienes culturales y las ventajas que aporta su disfrute a los individuos y a toda la sociedad, es objeto de regulación por el derecho público, tanto en su resultado, pues el disfrute que persigue es la meta de toda la actividad de tutela, como en su dimensión subjetiva.

A continuación, se ofrece un análisis descriptivo general de cada una de estas acepciones.

1. El acceso en sentido amplio, como medio para alcanzar el disfrute.

En numerosos textos es apreciable una concepción del acceso al patrimonio que comprende, a la vez, un sentido instrumental, como medio para alcanzar el disfrute que depara la experiencia de los mismos (mediante su conocimiento, contemplación y comprensión, uso...) y finalista, en cuanto meta del ejercicio público de la actividad de tutela. Así se pone de manifiesto por el legislador español de 1985, que remata el Preámbulo de la LPHE con estas palabras: “la Ley no busca sino el acceso a los bienes que constituyen nuestro Patrimonio Histórico. Todas las medidas de protección y fomento que la Ley establece sólo cobran sentido si, al final, conducen a que un número cada vez mayor de ciudadanos pueda contemplar y disfrutar las obras que son herencia de la capacidad colectiva de un pueblo. Porque en un Estado democrático estos bienes deben estar adecuadamente puestos al servicio de la colectividad en el convencimiento de que con su disfrute se facilita el acceso a la cultura y que ésta, en definitiva, es camino seguro hacia la libertad de los pueblos”.

¹¹² Estas normas utilizan este vocablo también con referencia a otros bienes culturales (como aquellos que conforman el patrimonio mueble, documental y bibliográfico), a los edificios que habitualmente lo albergan (museos, archivos y bibliotecas), y en general, a los datos que contienen los registros administrativos, que recogen los listados de bienes por categorías, y la información significativa de cada uno de ellos.

Las leyes aprobadas por los parlamentos autonómicos, que ponen el mismo o más énfasis en esta idea democratizadora de la cultura, participan de la misma concepción, como se deduce de muchas disposiciones en las que estas palabras (“acceso”, “uso”, “disfrute”) aparecen juntas o se intercambian, pero al ir ensanchando paulatinamente el campo de visión de la función tuitiva, se proponen promover el acceso a los bienes culturales no sólo para facilitar su contemplación y el enriquecimiento espiritual de personas y colectividades, como se deduce del preámbulo de la LPHE, sino también con el propósito de incrementar el nivel de vida de la población o la calidad paisajística.

Esta ampliación de planteamientos no es baladí, sino que tiene incidencia en todos los ámbitos de la acción pública: con las nuevas perspectivas, la gestión de la tutela de este sector patrimonial sobrepasa lo específicamente cultural, y eso influye tanto en la asignación de funciones y el diseño de la organización administrativa con competencias en la materia, como en las relaciones con la ciudadanía y, en general, en las formas de intervención pública, que buscan una integración con las que se arbitran para sectores tan dispares como la ordenación territorial, el desarrollo del turismo, la protección del paisaje o el medio ambiente. El objetivo del acceso universal a los bienes adquiere una proyección más amplia y se refleja también, sobre todo en las leyes más recientes, en aspiraciones y planteamientos integradores de modo que la relación de las personas con esos bienes que lo conforman tenga en cuenta su contexto vital, todas las variables del entorno en el que esas personas se mueven.

Los legisladores asumen que el acceso, en este sentido amplio – equiparable al uso, goce o disfrute del patrimonio – constituye el segundo pilar, junto a la conservación, sobre los que debe asentarse la acción pública en este sector, e se proponen alcanzarlo sobre todo con la actividad de prestación y fomento, a través de una serie de mecanismos concretos enfocados al enriquecimiento, valorización, promoción y difusión del patrimonio. Con esos mecanismos (por ejemplo, la visita pública) pretenden acercar a los ciudadanos la posibilidad efectiva de disfrutar de los bienes culturales, pero sin olvidar que el punto de partida es la conservación. Ambas facetas se complementan y se condicionan mutuamente. Es indudable que el acceso contribuye a que el patrimonio perviva – y así lo ponen de manifiesto, entre otros, los legisladores de Navarra y Valencia en los artículos 27 LPCNav y 9 LPCVal¹¹³, al recordar que facilitar los usos activos y adecuados de los bienes es un medio de promover el interés social en su conservación y restauración – pero también está fuera de toda duda que la consideración del respeto a la conservación debe operar como límite a las facultades de uso y gestión.

¹¹³ “La acción de las Administraciones Públicas se dirigirá de modo especial a facilitar la incorporación de los bienes del Patrimonio Cultural a usos activos y adecuados a su naturaleza, como medio de promover el interés social en su conservación y restauración.”

Esta última es la idea prevalente y más reiterada en toda la legislación sectorial. Se destaca en las disposiciones generales, donde se suele imponer a titulares y ciudadanos el deber básico de conservación (arts. 25 LPCCat; 23 LPCC-M, 28 LPCAst; art. 5 LPCGal; 26 LPHBal y 25 LPCHAR), al tratar del régimen de protección de los bienes, muy centrado en perfilar el contenido del derecho de propiedad¹¹⁴ y en determinar el tipo de intervenciones permitidas o prohibidas, así como en los títulos dedicados a la actividad de fomento. Leemos, por ejemplo, en la LPCCat (art. 61.3) o en la LPCNav (art. 91.2) que la Administración fomentará el uso y disfrute del patrimonio cultural como recurso de dinamización social y turística, pero siempre dentro del respeto a las necesidades de conservación y protección de los bienes y de su entorno establecidas por ellas.

Acceso y conservación son considerados como el anverso y reverso de la tutela, enfocada hacia el disfrute colectivo del patrimonio. Ahora bien, es constatable que a la hora de regular la función de tutela, el interés por la permanencia de los bienes inmuebles ha ocupado casi toda la atención de los legisladores en detrimento del acceso. Salvo algunas leyes que crean figuras específicas para sitios patrimoniales extensos y complejos, y los dotan de instrumentos específicos para su gestión, especiales y participados como luego se dirá, la mayoría continúa instalada, de facto, en la articulación de medidas que responden al esquema clásico del régimen de protección donde prevalece una noción estática del patrimonio y formas de intervención pública identificadas hasta hace poco como policía administrativa.

Resulta significativo ese desequilibrio, por ejemplo, en la ordenación del proceso formal de reconocimiento de los bienes y atribución de su nivel de protección según la relevancia cultural reconocida, donde muchas obligan a que consten en el expediente, o en la resolución que le pone fin (decreto de declaración de BIC y/o acuerdo de adscripción a cualquiera de las otras categorías de protección), determinaciones particulares sobre su conservación y usos compatibles – por ejemplo, la LPCAra (arts. 18, 28, 47), LPCAst (art. 14), LPCCant (art. 23), LPCCyL (arts. 11 y 21), LPCGal (arts. 12 y 29), LPCPV (art. 12) – pero en el cual, salvo excepciones, se ignoran casi por completo los aspectos relativos al acceso físico a los mismos (señalización y otras obras, instalaciones o servicios necesarios para garantizarlo en condiciones adecuadas) y a su puesta en valor (más allá del mantenimiento activo del uso tradicional), lo que puede provocar, a la larga, que se desvirtúe la significación cultural de esos bienes objeto de declaración. También se

¹¹⁴ Se observa que con frecuencia, las leyes no están tan centradas en facilitar a todas las personas el acceso al disfrute de los bienes culturales como en definir los límites de la propiedad privada en este sector, mediante la imposición a sus titulares de una serie de deberes y cargas relativas al uso, disposición y gestión del mismo, entre los cuales se encuentran, aparte del de permitir la entrada, los deberes de comunicar a la administración cultural su venta y otros actos de disposición, algunas prohibiciones o el sometimiento al régimen de autorización previa de diversas intervenciones y cambios de uso

percibe desinterés por el acceso al disfrute en la configuración legal de otros instrumentos de protección— como la formulación de planes urbanísticos, o la emisión de informes y autorizaciones sobre proyectos con afección patrimonial – prestación y fomento (1% cultural y otras medidas), donde los aspectos propios del enriquecimiento y difusión de los bienes apenas se mencionan, lo que refleja poca congruencia respecto a las declaraciones iniciales de las leyes acerca de la importancia del valor social del patrimonio, su disfrute colectivo o la centralidad de la ciudadanía.

2. El acceso en su sentido restringido: acercamiento y entrada en los bienes

En la mayoría de las ocasiones, los legisladores se sirven del término “acceso” para referirse a la entrada física en un monumento o edificio histórico por parte de personas ajenas a su titularidad. Así se refleja en bastantes normas recientes, donde se da título a cada artículo, cuando aparece esta palabra en el enunciado. En esos casos su significado se reduce a la dimensión física, en particular, a la entrada en un inmueble arquitectónico declarado BIC sin necesidad del consentimiento previo del propietario o poseedor, que está obligado a permitir ese acceso al bien, por imperativo legal, cuando es por uno de estos tres motivos: realizar una investigación o estudio del bien, desempeñar funciones administrativas de inspección, o simplemente, visitarlo por un interés cultural o turístico, y el deber correlativo de la administración cultural de aprobar las condiciones de la visita o, en caso justificados, dispensarla. Algunas leyes, como se verá, incluyen también a los bienes de menor relevancia.

Lo que parece desprenderse de la redacción de las disposiciones de las leyes sectoriales sobre el acceso en este sentido, es que lo que los legisladores tienen en mente son bienes de titularidad privada y, concretamente, edificaciones u otro tipo de bienes delimitados, pero no grandes o pequeños conjuntos, barrios de ciudades y pueblos de interés histórico o cultural, aunque estén declarados BIC, ni otros espacios integrados por obras combinadas de la naturaleza y de los hombres, también considerados patrimonio cultural arquitectónico, y en esa medida afectados al uso y disfrute de la colectividad.

Sobre el reconocimiento legal de las situaciones subjetivas a él vinculadas, cabe decir lo siguiente: algunas leyes formalizan el reconocimiento del derecho genérico y otras sólo algunos concretos en los que se aquél se descompone.

Hay tres leyes que vinculan expresamente la disposición de los medios encaminados al disfrute de los bienes con el derecho constitucional de acceso a la cultura: la ley de Murcia, Cantabria y La Rioja. Las tres ven en ese acceso un medio para materializar, alcanzar o garantizar ese derecho. La primera de ellas lo hace mediante estas palabras con las que remata el preámbulo: “En definitiva, el régimen jurídico que la presente Ley dispensa a los bienes integrantes del patrimonio cultural de la Región de Murcia persigue

el disfrute de los mismos en aras a facilitar y hacer realidad el derecho de acceso a la cultura”; la ley de Cantabria, en la misma línea, dice en su artículo segundo que la administración autonómica orientará su actuación a “promover las condiciones que hagan posible, en relación con los bienes culturales, el ejercicio del derecho a la cultura” ; y la riojana, en el art. 1, lo siguiente: “los poderes públicos garantizarán el derecho social a la cultura, mediante actuaciones que faciliten el disfrute por los ciudadanos de los bienes que integran este patrimonio, potenciando su función social y educativa y su utilidad pública, así como su transmisión a las generaciones futuras”.

Los preámbulos de otras dos leyes – las de las CCAA de Asturias y Castilla la Mancha – hablan de derechos vinculados directamente al disfrute y acceso de los bienes: la LPCAst afirma que persigue, junto a la promoción de los bienes en el marco de la sociedad del conocimiento, la búsqueda del “derecho al disfrute por parte de todos los ciudadanos de esos bienes, con la asunción pareja de la obligación de los poderes públicos y la implicación de la sociedad”, y la LPCC-M manifiesta algo similar al indicar que “pretende garantizar a la ciudadanía el acceso al patrimonio cultural y el cumplimiento de los derechos que la legislación vigente les reconoce en sus relaciones con la Administración regional en este ámbito de actuación.”

Pero sólo hay dos leyes sectoriales que reconozcan explícitamente a la ciudadanía un derecho genérico al disfrute del patrimonio cultural en su parte dispositiva: las de Aragón y Galicia. A continuación copiamos el tenor literal de la disposición donde figuran, que en ambos casos es el art. 5.

- LPCAra, art. 5, Derecho de disfrute: “Todas las personas tienen el derecho a disfrutar del patrimonio cultural aragonés, de conformidad con lo establecido en las reglamentaciones aplicables”.
- LPCGal, art. 5, Derechos y deberes de la ciudadanía: “1. La ciudadanía tiene derecho al acceso, conocimiento y disfrute, así como a la transmisión y a la divulgación social del patrimonio cultural de Galicia, en los términos establecidos en esta ley. 2. Cualquier persona física o jurídica, pública o privada, está obligada a cumplir los deberes establecidos en esta ley para la protección del patrimonio cultural de Galicia, así como a actuar con la diligencia debida en su uso. 3. Cualquier persona física o jurídica, pública o privada, en el cumplimiento de lo previsto en esta ley, está legitimada para actuar ante la Administración pública de la Comunidad Autónoma en defensa del patrimonio cultural de Galicia.”

Con carácter más concreto, todas las leyes reconocen los derechos de todos a la consulta de la información de los registros de los bienes culturales (alguna también a la documentación administrativa); a la participación en los procedimientos declaración bienes de interés cultural y de inscripción en las otras categorías, a través del trámite de

información pública (algunas prevén también para los propietario y/o interesados un trámite de audiencia) y a acudir a la administración y jurisdicción competente para exigir el cumplimiento de la legalidad (acción pública).

En cuanto al acceso físico a los bienes inmuebles, también cabe hablar del reconocimiento común, por todas, de un “derecho a la visita pública” y “a la entrada de los investigadores”, aunque no esté formulado con estas palabras ni desde la perspectiva de la ciudadanía. Se regulan a través de la imposición a los titulares del deber de permitir las y/o facilitarlas. Sólo en las leyes de Castilla La Mancha y de Madrid se reconozcan expresamente como tales derechos de los ciudadanos. En el art. 24 LPCC-M se lee lo siguiente: “La Administración regional podrá dispensar el cumplimiento de las obligaciones contempladas en este artículo basándose en motivos técnicos de conservación o en la necesidad de proteger el derecho citado en el apartado 5 (se refiere al respeto a la intimidad personal y familiar) o cualquier otro cuya protección prevalezca sobre el derecho de acceso regulado en este artículo”. En el art. 18.4 LPHCM, que lo limita a los investigadores, como ya mencionamos. Dice así: “Los investigadores tienen derecho de acceso a los bienes inmuebles declarados de Interés Patrimonial en las condiciones establecidas por la Consejería competente en materia de patrimonio histórico”.

Por otra parte, algunas recogen, además, ciertas facultades concretas, que elevan a la categoría de derecho: el derecho de determinados ciudadanos a disfrutar de los beneficios fiscales que se establezcan en las leyes para los BIC, previsto por la mayoría, y el derecho, más o menos explícito, de los titulares de bienes culturales que cumplan con sus obligaciones respectivas, a percibir ciertas ayudas públicas para compensar las cargas que pesan sobre ellos como consecuencia de la aplicación de la ley. Este es el caso de la LPCVal, que en su preámbulo reconoce explícitamente como un derecho el acceso a estas medidas de fomento por parte de los propietarios o titulares de derechos reales de uso y disfrute de los BIC inmuebles, aunque luego en su articulado no lo identifica formalmente como tal derecho (arts. 32 y 92), y de la LPCPV, cuando en el art. 102 contempla también esa misma facultad, al emplear el imperativo (colaborará) para referirse a la actuación que la Administración competente debe prestar a los propietarios y otros titulares de derechos sobre los bienes protegidos con el fin de que cumplan con el régimen de visitas públicas. Otra cosa distinta, si se plantea una demanda es que la Administración pueda ampararse en la falta de disponibilidad presupuestaria, que en cualquier caso debería justificar.

Por último es necesario mencionar, aunque no es una norma sectorial, que en Navarra la Ley de derechos Culturales, recientemente promulgada (Ley 1/2019 de derechos Culturales de Navarra, BOE nº 32, de 6/02/19) recoge entre los “derechos culturales de la ciudadanía, independientemente de que se ejerzan de forma individual o colectiva”, “el derecho a acceder libre y equitativamente a la cultura y a los bienes y servicios culturales que presten las AAPP de Navarra” (art. 4.2 que apartado c), y que en su artículo 10,

referido concretamente a los “bienes del Patrimonio Cultural de Navarra”, tras volver a insistir en el reconocimiento formal del derecho de todas las personas tienen derecho “a acceder, en condiciones de igualdad, al disfrute del Patrimonio Cultural de Navarra, respetando las necesidades de conservación y protección de los bienes” (10.1), concreta una serie de deberes correlativos, sobre el acceso físico y virtual, correspondientes a los titulares (10.2), al departamento competente en materia de cultura (10.6) y a las Administraciones Públicas de Navarra (10.7).

II. El acceso a los bienes por parte de investigadores y funcionarios.

Aunque la finalidad principal de otorgar a estos dos colectivos facilidades de acceso a los bienes no es el disfrute colectivo de los mismos, sino en sentido amplio su investigación ya sea en favor de la aportación del conocimiento científico o de utilidad para el desempeño de las funciones administrativas, se incluye este apartado porque indirectamente lo favorece. En el caso de los investigadores la experiencia directa del acceso genera, además, un beneficio personal.

Todas las leyes contemplan estos dos supuestos de acceso a los bienes patrimoniales por razones de estudio e inspección como una relación jurídica especial. Siguiendo la estela de la LPHE, todas ellas la formulan en sentido negativo, es decir como obligación de los titulares de los bienes de facilitar la entrada a estos dos colectivos con fines concretos, salvo la ley de la Comunidad de Madrid, que enfoca el asunto con un estilo directo y positivo desde la perspectiva de los sujetos activos. Su artículo 18.4 dispone: “Los investigadores tienen derecho de acceso a los bs inmuebles declarados de interés patrimonial en las condiciones establecidas por la Consejería competente en materia de patrimonio histórico”, y el 12.2 aborda la facultad de entrar con fines de inspección, mediante la siguiente afirmación: “La Administración competente podrá recabar de los titulares de derechos sobre bienes integrantes del patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid el examen de los mismos a los efectos de comprobar su estado de conservación o para su protección específica, si procediese”.

En relación con la entrada de los investigadores, las leyes otorgan un papel mediador a la administración cultural, a la que corresponderá, además, garantizar la efectividad del acceso para ese fin. Los órganos administrativos *ad hoc* tienen a su disposición los mecanismos habituales para asegurar que los titulares cumplen con sus deberes de permitirles la entrada a este colectivo, a través de los medios comunes de ejecución forzosa (multas coercitivas, etc.) y del ejercicio de la potestad sancionadora, pues, como se dirá, casi todas las leyes tipifican el incumplimiento de esta obligación como una infracción administrativa (aquí nuevamente es excepción la LPHCM) que conlleva una

sanción y, en su caso, una orden ejecutiva de reposición de legalidad, reparación o restitución de los bienes a su estado original.

A continuación se exponen, sobre cada uno de esos aspectos, los regímenes legales de aplicación. Comenzamos por abordar el plano objetivo (bienes afectados), para tratar después el subjetivo (sujetos pasivos y activos del derecho) y la posición de la Administración Pública.

1. Los bienes afectados

La LPHE, apartándose del precedente que significó el Proyecto de Ley por el que se regula la defensa del patrimonio histórico-artístico (publicado el 14 de septiembre de 1981 en el Boletín Oficial del Congreso de los Diputados), que había previsto dos niveles de protección de los bienes¹¹⁵, sólo recoge para los inmuebles una categoría de protección: la declaración de BIC. Por eso, la LPHE en su art. 13 restringe el acceso a los BIC.

La pluralidad de niveles de protección en cuanto a los bienes inmuebles fue recuperada, en cambio, poco después por la legislación de las CCAA (LPCPV 1990, LPHAnd 1991 y LPCCat 1993) que la mantienen hasta nuestros días. En cuanto a la obligación de abrir los bienes al acceso público, hay diferentes opciones. Nos centramos ahora en el acceso de investigadores y funcionarios.

Cuatro leyes sectoriales – las de las CCAA de Castilla la Mancha, Extremadura, Galicia y La Rioja – prevén que todos los bienes integrantes del Patrimonio Cultural deben estar accesibles para la entrada de esos dos colectivos, a fin de que puedan cumplir adecuadamente con las funciones de estudio e inspección, consideradas de interés general. La ley de patrimonio cultural aprobada por el parlamento vasco en el año 2019 adopta una expresión similar, la de “bienes culturales protegidos”, en la que se integran los de los tres niveles de protección definidos en el art. 8 de la misma: de protección especial media y básica¹¹⁶. La vigente en las Islas Baleares, como la LPHE, restringe el acceso de investigadores e inspectores a los que han sido declarados BIC. En la misma línea, la ley de Canarias vigente también es bastante restrictiva, pero a los que ya son BIC añade los que están en proceso de serlo. No obstante, esto puede cambiar en breve pues el proyecto de ley aprobado por el gobierno canario en el 2018, en su art. 69, propone una ampliación a

¹¹⁵ Niveles que se correspondían con estos dos instrumentos: el Catálogo (para los muebles e inmuebles más sobresalientes) y el Inventario (donde se integrarían aquellos que fueran mercedores de protección contra la expoliación, aunque los valores que poseyeran no fueran tan relevantes)

¹¹⁶ Estos últimos se refieren a los inmuebles que reúnan alguno de los valores culturales citados en el artículo 2.1 de esta ley y que se determinen reglamentariamente a partir de los bienes incluidos en los catálogos de los documentos vigentes de planeamiento urbanístico municipal, excluyendo de estos los que hayan sido o sean declarados de protección especial y media.

todos los BIC y bienes incluidos en el Catálogo Insular, o en trámite de declaración o inclusión. El Proyecto matiza además, art. 69.2, que las obligaciones establecidas en los apartados a) y b) del apartado primero de este artículo (entrada de inspectores e investigadores) no serán aplicables a los inmuebles incluidos en los Conjuntos Históricos, o situados en los entornos de protección, que no tengan la condición individual de Bien de Interés Cultural, ni se encuentren incluidos en el Catálogo Insular de Bienes Patrimoniales Culturales, ni se hallen en trámite de declaración o inclusión.

Las leyes aprobadas por las demás CCAA se refieren a todos los bienes que constan en cualquiera de los registros públicos que conforman las distintas categorías de bienes culturales o niveles de protección.

Conviene resaltar también un hecho común a seis de las CCAA – Aragón, Cantabria, Castilla la Mancha, Castilla y León, Cataluña, Galicia, Madrid y Navarra – cuya legislación recoge distintas expresiones para reconocer el derecho de acceso según se trate de los fines que lo justifiquen. En todos estos casos la obligación de permitir el acceso se extiende a un número de bienes más amplio si es la Administración la que lo solicita para el cumplimiento de sus funciones. En el cuadro que se inserta a continuación se puede apreciar la diferencia.

Ley	Acceso de investigadores	Acceso de inspectores
Cantabria	BIC o de interés local (42.1)	Bienes (Bs) integrantes del PC Cantabria (42.1 y 39)
C y León	BIC e inventariados (25.2)	Bs integrantes del PC de Castilla y León (25.1)
Cataluña	Bienes culturales de interés nacional (a. 30) y catalogados (25.3, a especialistas)	Bienes integrantes del PC Catalán (70)
Galicia	Bienes integrantes del PC de Galicia (36.1b)	Art. 36.1 (a y c): Incluye los que están en trámite de poder ser declarados BIC o de incluirse en el Catálogo del PC de Galicia, para el fin de elaborar el informe preceptivo. Art. 127: Las personas propietarias o poseedoras y demás titulares de derechos reales sobre los bienes integrantes del patrimonio cultural de Galicia o de aquellos donde se desarrollen actuaciones que les puedan afectar, le facilitarán el acceso, por el tiempo imprescindible y con fines de inspección, al personal inspector.
Madrid	Bs inmuebles declarados de interés patrimonial (18)	Bs integrantes PH de Madrid (12.2)
Navarra	Inscritos en Registro Bs PC Navarra (28)	Bs integrantes PC de Navarra (95)

Tabla nº 5. Elaboración propia

La ley gallega extiende la obligación de permitir la entrada a trabajadores de la Administración Pública cultural a titulares de bienes que NO están inscritos en los registros de bienes protegidos en estos dos casos: 1) cuando lo soliciten para poder realizar los informes preceptivos en la tramitación del “procedimiento de declaración de interés cultural o de inclusión en el Catálogo del Patrimonio Cultural de Galicia”; y 2) cuando lo pida el personal inspector, por el tiempo imprescindible para realizar su función, si en esos bienes se desarrollaran actuaciones que pudieran afectar al patrimonio cultural gallego (art. 127.1).

2. Los sujetos activos (investigadores e inspectores)

En relación con los sujetos activos del derecho de acceso a los bienes culturales con fines de investigación o estudio y de realización de funciones públicas de inspección o equivalentes, la situación legal es la siguiente:

A. Investigadores:

Salvo la LPHE y las leyes de las CCAA de Aragón, Extremadura, Madrid, Murcia, Navarra¹¹⁷ y Valencia, que identifican el sujeto del derecho con los investigadores en general, todas las demás requieren algún documento que les acredite como tales. A quiénes encomienda el legislador esta función varía de una región a otra: la ley de Cataluña establece que debe reconocerlos alguna institución académica (art. 30); en este mismo sentido se pronuncia Castilla y León, que en el Decreto 37/2007, de 19 de abril, por el que se aprueba el Reglamento para la Protección del Patrimonio Cultural de Castilla y León, dispone que el investigador debe acompañar su solicitud de acceso con un “documento oficial” que acredite esa condición y el proyecto objeto de la investigación, que debe contar con el aval de una Universidad u otra institución científica (cfr. art. 70). La ley asturiana utiliza la fórmula de “investigadores debidamente acreditados” (art. 43) sin especificar a quien corresponde otorgarla. En Galicia y en Cantabria, se alude genéricamente a la acreditación por la Administración competente (arts. 36.1b y 42 de las disposiciones legales respectivas), mientras que las leyes de Castilla la Mancha y de la Rioja la dejan en manos de la Consejería competente en materia de Patrimonio Cultural (Cfr. los artículos 24.1.c y 26 de las leyes respectivas) y la ley vigente en el País Vasco señala a “las personas investigadoras expresamente autorizadas a tal efecto por la Diputación Foral correspondiente” (art. 32.2). El legislador de las Islas Baleares obliga a los titulares de los inmuebles de interés cultural a permitir el examen y estudio de los mismos a los “investigadores y otras personas autorizadas por el consejo insular

¹¹⁷ Cuando entre en vigor el art. 10.2, en enero de 2020, los investigadores habrán de estar “debidamente” acreditados y haberlo solicitado razonadamente con carácter previo.

respectivo para realizar estudios técnicos, científicos o de catalogación” (art. 34.1) y la Ley de Canarias habla de permitir su estudio a los “investigadores acreditados por alguno de los órganos consultivos previstos en esta ley y debidamente autorizados por el Cabildo Insular” (art. 28). En el capítulo II atribuye ese carácter a gran cantidad de organismos: el Consejo del Patrimonio Histórico de Canarias, las Comisiones Insulares del Patrimonio Histórico, los Consejos Municipales, el Museo Canario, el Instituto de Estudios Canarios, los museos insulares, las Universidades de La Laguna y de Las Palmas de Gran Canaria y los institutos científicos oficiales, así como a las instituciones que reglamentariamente se determinen. El Proyecto de Ley recientemente aprobado por el gobierno de esa C.A. simplifica este requisito para referirse únicamente a “los investigadores debidamente autorizados por el respectivo Cabildo Insular”.

B. Inspectores:

En general, todas establecen la facultad del personal al que se asigna la inspección sobre el patrimonio cultural para acceder a los bienes inmuebles. Algunas legislaciones – en concreto, las de las CCAA de Canarias, Castilla y León, Cataluña, Galicia, Madrid, Navarra, País Vasco y Valencia– reconocen expresamente a esos funcionarios la condición de autoridad o de agentes de la autoridad¹¹⁸, reforzando así su capacidad de reclamar obediencia y otorgando la “presunción de veracidad” a los hechos que constaten en el ejercicio de sus funciones. Esa calificación, sin embargo, no les exime del deber de recabar la autorización judicial para el caso de que el bien cultural al que pretendan acceder a efectos de inspección constituya un domicilio particular y el titular no haya prestado su consentimiento, como se desprende del artículo 18.2 CE, el cual establece que “el domicilio es inviolable” y que “ninguna entrada o registro podrá hacerse en él sin consentimiento del titular o resolución judicial, salvo en caso de flagrante delito”.

La mayor parte de las leyes sectoriales se refiere a la obligación de facilitar la inspección de la administración u organismo competente – así lo hace la LPHE y las leyes de las CCAA de Castilla y León, Navarra, La Rioja y Madrid, mientras que las de Canarias, Cantabria, Castilla la Mancha y Cataluña aluden simplemente a la administración. La LPCPV

¹¹⁸ La doctrina científica ha considerado aplicable al ámbito administrativo el concepto penal de Autoridad, definido en el apartado 1º del artículo 24 del Código Penal, que dice así: “A los efectos penales se reputará autoridad al que por sí solo o como miembro de alguna corporación, tribunal u órgano colegiado tenga mando o ejerza jurisdicción propia. En todo caso, tendrán la consideración de autoridad los miembros del Congreso de los Diputados, del Senado, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y del Parlamento Europeo. Se reputará también autoridad a los funcionarios del Ministerio Fiscal”. Según el número 2 del mismo artículo “se considerará funcionario público todo el que por disposición inmediata de la Ley o por elección o por nombramiento de autoridad competente participe en el ejercicio de funciones públicas”. Podemos calificar de agentes de la autoridad a las “personas encargadas de cumplir y ejecutar los dictados y órdenes de aquellas”, tal y como indica la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo en el Considerando 2º de su sentencia nº 77, de 28 de enero de 1982.

recientemente aprobada se refiere a las “autoridades competentes o al personal funcionario responsable”. Las normas de Extremadura, Murcia y Navarra se refieren a la inspección de la Administración Autonómica y eso parece desprenderse también de la de Galicia. En cambio, Asturias, Islas Baleares y Valencia mencionan expresamente también a los Ayuntamientos (la última a los consejos insulares y a los Ayuntamientos). La ley aragonesa, tras establecer el deber de los titulares de facilitar el ejercicio de las funciones de inspección administrativa, añade que corresponderá al Director General responsable del patrimonio cultural la capacidad de exigir el cumplimiento de ese deber mediante órdenes de ejecución, donde se detallarán las actuaciones y el horario de acceso pertinente (Cfr. arts. 33 y 54, referidos a los BIC y a los bienes inventariados, respectivamente).

Tres leyes autonómicas obligan a los titulares a permitir el acceso del personal al que se le encomiende la emisión de informes previos necesarios para la tramitación de las declaraciones de los bienes: Castilla la Mancha (art. 24.1b), Castilla y León (art.25.1) y Galicia (art. 36.1c). La redacción de estas leyes deja abierto ese derecho incluso a los no funcionarios, pues o bien se formula de un modo impersonal y ambiguo, o bien, es el caso de la ley gallega, se menciona al “personal técnico designado por la administración”.

3. Los sujetos pasivos (titulares de los bienes)

Todas las leyes colocan en esta posición a los propietarios y poseedores de los bienes. A este colectivo se suman, en 12 de ellas, los titulares de otros derechos reales (entre los que se encuentra el usufructo, por ejemplo). La ley canaria vigente utiliza una fórmula general, al mencionar a “propietarios o quienes por cualquier medio ostentan la posesión de los bienes” (art. 28.1) y la de Aragón se refiere a “propietarios y titulares de derechos” (art. 33.1).

Parte de los legisladores utilizan expresiones distintas para identificar a los sujetos pasivos, según cuál sea el motivo por el que pretendan entrar en el inmueble; aunque se trate de distinciones más o menos irrelevantes en la práctica, las dejo apuntadas. La legislación de Navarra, al referirse al deber de permitir el acceso de investigadores, habla de “poseedores x cualquier título” (art. 28) mientras que cuando trata de la obligación de permitir el acceso a los efectos de inspección (art. 95.1) menciona a los “propietarios, poseedores y titulares de derechos reales”. También la ley de Castilla la Mancha hace una pequeña distinción: obliga a facilitar la acción inspectora a “todas las personas responsables o poseedoras” (art. 71.2), mientras que si el acceso se solicita con fines de estudio lo ciñe a los “propietarios, poseedores y demás titulares de derechos reales sobre los bienes” (art. 24.1). El legislador madrileño, al tratar sobre el acceso de los investigadores no se refiere a ningún sujeto concreto y al hablar del acceso con fines de

inspección se refiere al deber de “los titulares de derechos sobre bienes integrantes del patrimonio histórico” (art. 12.2). La LPCPV de 2019 plantea una redacción similar haciendo recaer la obligación de permitir la entrada con fines de estudio e inspección a todas “las personas titulares de bienes culturales” (art.32).

En sentido contrario a esta tendencia a la abstracción, la ley sectorial de Galicia, última de las aprobadas en esta materia, hace una relación pormenorizada de los sujetos pasivos, añadiendo una mención concreta a los arrendatarios; resulta curioso porque aunque sean titulares de un derecho calificado por la mayoría como personal, si los arrendatarios llegan a alcanzar protagonismo a estos efectos seguramente se deba a que son poseedores del bien; el tenor literal del precepto dedicado a esto, art. 36.1 LPCGal, alude a “las personas físicas y jurídicas propietarias, poseedoras o arrendatarias y los demás titulares de derechos reales sobre bienes integrantes del patrimonio cultural”. Y la ley de Castilla y León, en el art. 81 atribuye la obligación de “prestar la colaboración necesaria para favorecer el desempeño de las funciones inspectoras y, en particular, (a) la entrada y permanencia en los edificios, establecimientos y locales, tanto si están abiertos al público como si son de acceso restringido”, al “titular o responsable de los bienes o actividades, su representante legal o, en su defecto, el director, dependiente, empleado, o cualquier otra persona que en el momento de actuación tuvieren conferida la responsabilidad o posesión sobre un bien integrante del Patrimonio Cultural o estuvieren al frente de cualquier actividad que pudiere afectar al mismo”.

En definitiva, lo que todos los legisladores intentan destacar es que la obligación recae sobre cualquier sujeto que, conforme al derecho, tenga la consideración de persona y que por cualquier título guarde relación con los bienes culturales objeto de acceso. Ninguno matiza, sin embargo, si ese deber de permitir el acceso de los investigadores y al personal de la administración cultural competente facultado para las tareas de inspección se extiende también a entidades con personalidad jurídica pública que sean titulares por cualquier título de bienes arquitectónicos integrantes del patrimonio cultural.

4. La posición de la Administración cultural: mediación y garantía de efectividad

En este apartado se resume, en concreto, el tratamiento que los legisladores han dado a las cuatro siguientes cuestiones: 1) la función mediadora de la administración entre los investigadores y los titulares de los bienes accesibles; 2) la inspección de los bienes culturales inmuebles; y 3) el ejercicio de la potestad sancionadora y las órdenes de reposición de la legalidad. Tipificación de infracciones y sanciones referidas al acceso a los bienes culturales de investigadores y funcionarios.

A. La función mediadora de la Administración entre investigadores y titulares de los bienes

Todos los legisladores otorgan a la administración cultural un papel mediador entre los investigadores y los titulares de los bienes, al menos para los supuestos en que, habiéndolo solicitado directamente a los mismos, no hayan llegado a un acuerdo.

En el nivel del Estado, la LPHE sólo recoge la obligación de permitir y facilitar el estudio de modo escueto. Del tenor literal de su art. 13.2 parece desprenderse que no cabe siquiera la posibilidad de dispensa; es el Reglamento que desarrolla parcialmente la ley, aprobado por el Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, el que prevé cómo actuar en esta situación, al disponer en el artículo 22 que ante la recepción de “una solicitud razonada para su estudio (de un BIC) con fines de investigación debidamente acreditados, la Subdirección General de Protección del Patrimonio Histórico lo comunicará al órgano competente para la protección del bien, a fin de que acuerde las medidas oportunas para permitir el acceso al mismo, sin desvelar en ningún caso los datos a que hace referencia el apartado 1¹¹⁹.”

A nivel autonómico, comprobamos que 10 de las leyes aprobadas por las CCAA admiten la posibilidad de que la Administración cultural pueda dispensar a los titulares de los bienes de esta obligación, con carácter excepcional y justificadamente. En concreto, lo prevén expresamente las leyes de Asturias, Cantabria, Castilla y León, Extremadura, Galicia, La Rioja, Murcia, Navarra, País Vasco y Valencia.

En relación con el procedimiento y las condiciones que la autoridad competente pudiera imponer a los investigadores solicitantes del acceso y a los titulares del bien, mediante la oportuna Resolución, se detalla a continuación lo que disponen las leyes sectoriales que precisan algo sobre estos asuntos. En la ley vigente del País Vasco, leemos que “la autorización administrativa irá precedida de solicitud motivada y podrá denegarse o establecer condiciones en atención a la debida protección del bien cultural o a las características del mismo” (art. 32.2). Las leyes de La Rioja y de Galicia añaden a estos dos factores la atención “a los derechos de los titulares del bien” (arts. 26 y 36, respectivamente). El legislador gallego, al igual que el de Navarra (art. 28), Cantabria (art. 42.4) y el asturiano (art. 43.3) dicen, además, que en todo caso debe garantizarse el respeto al derecho a la intimidad, a lo que también se refieren expresamente los Reglamentos de la ley de Cantabria¹²⁰ (art. 34.6) y Castilla y León (arts. 69 y 70.4). Cuando

¹¹⁹ Los datos mencionados en el apartado 1 se refieren, concretamente, a la situación jurídica del bien y a su valor económico.

¹²⁰ La ley de Cantabria, art. 42 (Facilidad de acceso, inspección e investigación) apartado 5 dispone que “Reglamentariamente se desarrollarán las condiciones y el procedimiento para el cumplimiento de los anteriores deberes”, pero luego, de hecho, el Reglamento aprobado en el 2001 sólo amplía el contenido

el art. 10.5 de la ley foral 1/2019, de derechos culturales de Navarra entre en vigor, en enero de 2020, se suprimirá esa referencia pues a tenor de la misma, el departamento navarro competente en materia de cultura, sólo podrá dispensar de esa obligación, excepcionalmente, “por causas debidamente justificadas; entre ellas, la necesidad de garantizar la seguridad de las personas, o la conservación del bien cultural”.

Asturias hace un tratamiento conjunto sobre el régimen del acceso con fines de investigación y visita pública y establece en el mismo art. 43, apartado 2 de su ley, que el cumplimiento de la obligación de permitir la entrada en ambos casos se realizará en las “condiciones expresamente convenidas con la Consejería de Educación y Cultura, que contemplen las condiciones específicas que correspondan al bien, de acuerdo con los siguientes principios”: 4 días al mes, como mínimo, en el caso de inmuebles declarados BIC, y 6 días al año para los inmuebles incluidos en el Inventario del Patrimonio Cultural de Asturias. El artículo 74 del Reglamento de desarrollo de esa Ley únicamente añade que también se establecerá de común acuerdo entre Consejería y titulares los “calendarios previstos para hacer efectivo el derecho de acceso”.

En términos muy similares a los expuestos, pero sin llegar a concretar el nº de días mínimo para el acceso a los investigadores, se pronuncian los Reglamentos de desarrollo de las leyes sectoriales de Andalucía y Castilla y León, que detallan más el procedimiento.

En el caso andaluz, sigue vigente el Decreto de 1995, pues si bien la ley del 2007 indica en su art. 14.4 que “reglamentariamente se determinarán las condiciones en que tales deberes deban ser cumplidos”, aún no se ha aprobado y la Disposición Derogatoria de dicha ley, en su nº 2 dice literalmente que “Los reglamentos dictados para la ejecución de la Ley 1/1991, de 3 de julio, de Patrimonio Histórico de Andalucía, continuarán vigentes en la medida que no se opongan a lo establecido en esta Ley”. Pues bien, el art. 22 del Decreto del 95 establece que “la Dirección General de Bienes Culturales, si estima fundada la solicitud, se dirigirá al propietario, titular de derechos o simple poseedor del bien, para que en el plazo de 10 días presente cuantas alegaciones estime oportunas” (22.3) y “una vez examinadas las alegaciones”, dictará resolución, que “si fuese favorable al investigador, contendrá un requerimiento fijando el período de tiempo en que deberá permitirse el acceso al bien para su estudio” (22.5). En el nº 8 del mismo artículo precisa que “el estudio de los bienes se llevará a cabo siempre de tal manera que quede garantizada la seguridad e integridad del bien estudiado. La utilización de técnicas de análisis o de reproducción que puedan llevar aparejado riesgo para el bien deberán ser autorizadas expresamente por el titular del bien y de la Consejería de Cultura”.

de la ley respecto a la visita pública e inspección.

El art. 70 del Reglamento de Castilla y León (aprobado por el Decreto 37/2007, de 19 de abril), establece que la DG competente en materia de patrimonio cultural realizará un informe acerca de la solicitud del investigador/a y, tras conceder un plazo al titular del bien para que presente las alegaciones y documentos que estime oportunos, decidirá sobre el particular, “fijando, en su caso, el tiempo en que deberá permitirse el acceso al bien y garantizando el respeto a la intimidad personal y familiar.” Para evitar posibles malentendidos, especifica que “todos los gastos derivados de las actuaciones necesarias para la ejecución de la obligación prevista en el presente artículo deberán ser sufragados por los investigadores que hayan formulado la solicitud” (70.6). Y en el último apartado, 70.7, tras reconocer la posibilidad de dispensa por parte de la Dirección General competente, indica que podrá revocarla, previa audiencia al interesado, cuando las circunstancias que hubieran justificado el incumplimiento de la obligación sufran una alteración sustancial.

B. La vigilancia e inspección de los bienes culturales inmuebles.

Todas las Leyes del Patrimonio Cultural prevén el ejercicio de la potestad de inspección para vigilar y controlar el cumplimiento de las normas vigentes para la tutela del PC. Atribuyen esa función a determinados órganos y unidades administrativas competentes en la materia y regulan, con mayor o menor detalle, el contenido básico de su actividad y el procedimiento para llevarla a cabo, sin perjuicio de la obligación de colaboración por parte de los titulares de los bienes (por ejemplo, facilitando el acceso a ese personal por el tiempo imprescindible y con fines de inspección, además de la información disponible, etc.) y de los demás ciudadanos, así como de la posibilidad de recabar el apoyo de las fuerzas y cuerpos de seguridad, conforme a la legislación vigente, y del deber de obtener la oportuna autorización judicial cuando para los efectos de inspección fuere precisa la entrada en un domicilio y no existiere el consentimiento expreso de su titular. La Disposición Final de la LPHE, en su nº 4, autoriza al gobierno para que, a iniciativa Ministerio de Cultura y del Ministerio del Interior, disponga la creación en los Cuerpos y Fuerzas Seguridad del Estado un grupo formado por personal especializado en las materias objeto de la ley destinado a perseguir sus infracciones.

Con carácter general, el legislador prevé que el personal habilitado para estas funciones estará provisto de la correspondiente acreditación y levantará acta del resultado de la actividad inspectora. Las leyes de Canarias, Castilla y León, Cataluña, Galicia, Madrid, Navarra y Valencia les reconoce expresamente la condición de autoridad o agente de la autoridad pública, con las facultades y protección que le confiere la normativa vigente. En cuanto al procedimiento específico para estos casos apenas se pronuncian; la primera ley del País Vasco (1990) establecía que las autoridades competentes envíen a los titulares de los bienes donde pretenden entrar un requerimiento previo a dicho acceso mientras que

en la ley vigente se ha omitido esa mención¹²¹. Los Decretos por los que se aprueban los Reglamentos de desarrollo de las leyes de Castilla y León (art. 69) y de Andalucía (art. 25.1) también lo prevén así.

Ese modo de obrar es particularmente importante cuando el inmueble cultural tenga el uso de domicilio, por su afección al derecho fundamental a la intimidad personal y familiar reconocido en el artículo 18.1 CE y la inviolabilidad del domicilio (18.2 CE). Como se mencionó en el último epígrafe del primer capítulo de esta segunda parte, al tratar sobre las precisiones jurisprudenciales en torno al acceso a los bienes y su posible limitación por la necesidad de conciliarlo con otros derechos fundamentales protegidos, es doctrina jurisprudencial consolidada la necesidad de fijar precauciones, tanto en la ley como en las decisiones administrativas o judiciales de aplicación, para que la injerencia en el domicilio ofrezca garantías suficientes, entre las que detalla la delimitación de los aspectos temporales de la entrada. Por eso mismo es adecuado requerir antes al titular del bien para que se pronuncie sobre la fecha que mejor le convenga para realizar la inspección e intentar llegar a un acuerdo que facilite la tarea a ambas partes. El Tribunal Supremo español, cuando se le ha planteado la ocasión de pronunciarse sobre la ponderación entre el derecho de acceso a los inmuebles protegidos por su valor cultural con fines de inspección y este derecho fundamental, ha contribuido a concretar esas precauciones imponiendo ciertos límites y condiciones de acceso.

Considero de interés reproducir brevemente el contenido de la argumentación de la sentencia encontrada sobre el particular, que pone fin a un proceso largo y complejo; me refiero a la STS de 9 de octubre de 2009 que resuelve el recurso de casación nº 311/2008. En concreto, el proceso que se resuelve mediante ese fallo del Supremo se desencadena con motivo de la decisión de la Xunta de Galicia de enviar a varios técnicos de la Dirección General de Patrimonio Cultural al Pazo de Meirás a fin de comprobar el estado de conservación del edificio y su entorno, lo cual es comunicado a los titulares añadiendo que la visita de inspección incluiría la realización de un reportaje fotográfico completo, y que en caso de no facilitar la entrada incurrirían en una infracción tipificada en la Ley de PC que podría llevar aparejada una sanción de hasta 60.000 €. El Pazo estaba protegido por las normas de planeamiento y, por ello, automáticamente integrado en el Inventario General del Patrimonio Cultural de Galicia, a tenor de lo dispuesto en la disposición adicional segunda de LPCGal entonces vigente (Ley 8/1995, do 30 de octubre). Los propietarios se oponen y presentan recurso contra ese acto, solicitando a su vez la

¹²¹ Decía literalmente el artículo 24.1: “Los propietarios, poseedores y titulares de derechos reales sobre bienes culturales calificados y sobre los inventariados deberán facilitar a las autoridades competentes la información que resulte necesaria para la ejecución de la presente ley. A estos efectos, dichas autoridades, previo requerimiento, podrán acceder a los bienes culturales calificados e inventariados, siempre que sea necesario a los efectos de inspección.”

suspensión de su ejecutividad. El TSJ de Galicia, mediante Auto dictado en la pieza separada de medidas cautelares, desestima la petición, pero indica que la toma de fotografías debe limitarse a las que revelen el estado de conservación del bien y su entorno y que no tendrán otro uso que el de su incorporación al expediente. La propiedad presenta recurso de casación ante el TS, que lo admite y el 9/10/2009 dicta sentencia estimándolo parcialmente, en el sentido de acordar la suspensión de la realización del reportaje fotográfico, a pesar de haber sido efectuada ya la visita al bien cultural¹²². El TS entiende que si bien es cierto que la Xunta de Galicia, al amparo de la Ley, podía interesar el acceso a un domicilio privado para realizar comprobaciones, incumbía a la Sala en la fase cautelar explicitar que la pretensión de un reportaje fotográfico completo del interior del Pazo de Meirás constituía una generalidad incompatible con la protección del derecho a la intimidad y el interés público y general inherente a la necesidad de proteger el Patrimonio Cultural de Galicia. “Conforme a la doctrina reiterada expuesta se hacía necesario delimitar cuáles eran las partes del edificio respecto de las que era necesario realizar la constatación fotográfica tras la comprobación de su estado a efectos del estado de conservación del inmueble”. Considera que “no es suficiente que en los razonamientos del auto inicial se afirmase por la Sala de instancia que la actividad administrativa debía limitarse a las fotografías que revelasen el estado de conservación del edificio” y que, “al no haber accedido a la suspensión del reportaje fotográfico completo se contravino la doctrina constitucional y del TEDH sobre la protección del domicilio”. El fallo es clarísimo: hay derecho de acceso de los inspectores pero con las precauciones que correspondan, las cuales deben estar bien definidas en el acto administrativo.

Hay un segundo caso, que finaliza con la STS de 26 de junio de 2012 (recurso nº 4998/2010), en el que se plantea, entre otras cuestiones formales, si una orden emanada de la Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía, confirmatoria de la resolución de la Dirección General competente, por que ordena a la propiedad de la Cueva de la Pileta (aparte de la suspensión de la iluminación utilizada) que facilite el acceso al personal técnico de la misma para que realicen un estudio que permita determinar el estado de conservación y valorar la incidencia de las visitas, con el consiguiente cierre al público de la cueva por el tiempo necesario para la realización de esos trabajos, infringe o no el principio de proporcionalidad en relación con el deber de conservación regulado en la LPHE (arts. 36 y 39) y el derecho de propiedad (art. 33 CE en relación con los arts. 44 y 46 CE). El TS entiende aquí que la Administración no se ha excedido en su actuación, ni esta puede considerarla lesiva del derecho a la propiedad, sino al contrario, favorecedora del

¹²² Cuando el TS se pronuncia, la entrada de los inspectores ya había tenido lugar (el 17/04/08), tras la autorización judicial concedida el 12/03/08 por la Sala de lo Contencioso del TSJ de Galicia, pero entiende el TS que “la ejecución del acto de entrada domiciliaria autorizada judicialmente no convalida la medida cautelar denegada ni suple al control jurisdiccional de este Tribunal en sede casacional al ser un acto previo.”

mismo en cuanto que está orientada a la conservación de la cueva, confluyendo ahí el interés particular como público, y que las limitaciones derivadas de esas medidas están bien justificadas en las resoluciones administrativas. En la valoración de las pruebas presentadas por los recurrentes, el Tribunal no aprecia que esas medidas adoptadas por la Administración cultural fueran fruto de desconocimiento de lo que estaba haciendo la propiedad en favor de la conservación del bien ni de arbitrariedad o irracionalidad. Por todo lo cual, falla declarando no haber lugar a la casación. Resalta, en este asunto, la importancia de la motivación del acto administrativo restrictivo de las facultades de goce y disposición del bien que conlleva el derecho de propiedad y de la exposición de las razones técnicas que justifican su adecuación y proporcionalidad respecto al fin pretendido.

- C. El ejercicio de la potestad sancionadora y las órdenes de reposición de la legalidad. Tipificación de infracciones y sanciones referidas al acceso a los bienes culturales de investigadores y funcionarios.

La posibilidad de imposición de sanciones constituye uno de los mecanismos principales en los que se concreta la capacidad reactiva de la Administración cuando, como consecuencia de denuncias o de su propia acción de vigilancia e inspección y tras la tramitación del oportuno procedimiento, comprueba la existencia de conductas tipificadas en la ley como infracciones administrativas.

Por otro lado, de conformidad con las leyes de las CCAA¹²³, la comisión de infracciones de las que se deriven daños para el Patrimonio Cultural lleva aparejado el deber de reparación y restitución de las cosas a su estado original, cuando sea posible, así como la indemnización de los daños y perjuicios causados. A la Administración competente para sancionar es a la que corresponde también imponer esa otra obligación al infractor (lo que habitualmente realiza en la misma resolución sancionadora), asegurar el cumplimiento de esa orden, a través de la ejecución subsidiaria, realizando ella misma las obras y actuaciones necesarias, a cargo de ese sujeto y utilizando después la vía de apremio para reintegrarse de su coste, o mediante la imposición de multas coercitivas, y decidir sobre la necesidad de acordar, en su caso, las medidas cautelares pertinentes.

A. Infracciones

¹²³ Con diversas fórmulas, todas los legisladores autonómicos han reconocido de forma expresa en su articulado la obligación de reparar, como algo independiente de la sanción impuesta, salvo el de la C.A. de La Rioja, que se limita a recoger en el Preámbulo lo siguiente: “La Ley se inspira en el principio de reparación del daño causado, reponiendo los bienes protegidos, siempre que sea posible, a su estado original por el infractor o subsidiariamente por la Administración competente”.

El incumplimiento del deber de facilitar el acceso de los investigadores a los bienes culturales, está tipificado como infracción en todas las leyes autonómicas sectoriales entre las clasificadas como leves. La calificación de la conducta de los titulares de inmuebles consistente en impedir u obstruir la actividad inspectora, en cambio, es más variada:

- Las leyes de Aragón, Asturias, Cataluña, Canarias, Cantabria, La Rioja, Navarra, Madrid, País Vasco y Valencia la tipifican, en general, como infracción leve, al igual que la LPHE.
- Es calificada como infracción grave por los legisladores de las CCAA de Andalucía (art. 109 s), Islas Baleares (art. 102.8), Castilla la Mancha (art. 74), Extremadura (art. 92.3) y Murcia (art. 74 e)
- Las disposiciones legales de Castilla y León (arts. 83 y 84) y de Galicia (arts. 129 y 130) las califican de leves o de graves en función de una distinción poco nítida, relativa más bien al fin que persigue la actividad administrativa. Así, consideran como infracción leve el incumplimiento del deber de facilitar el acceso a los bienes inmuebles (entre otros) por parte de “la Administración con fines de inspección” (LPCCyL), y del “personal técnico designado por la Administración para la realización de los informes necesarios en la tramitación de los procedimientos de declaración de interés cultural o de inclusión en el Catálogo del Patrimonio Cultural de Galicia” LPCGal); y como infracción grave, las siguientes conductas: en el caso de Castilla y León, la “obstrucción al ejercicio de la función inspectora” por no prestar la colaboración necesaria para favorecer su desempeño, poniendo impedimentos a “la entrada y permanencia en los edificios, establecimientos y locales, tanto si están abiertos al público como si son de acceso restringido” (LPCCyL, art. 84 en relación con el 81.a), y en Galicia, el incumplimiento de la obligación de permitir el acceso a los bienes del “personal habilitado para la función inspectora en los términos previstos en el Capítulo I del Título X”, donde se concretan las funciones de la inspección del patrimonio cultural y algunos detalles sobre el modo de ejercerlas y de cumplir con la obligación de colaboración, precisando por ejemplo, que esta incluye el deber de todos los titulares de facilitar al personal inspector el acceso a los bienes “por el tiempo imprescindible” a los efectos de inspección (cfr. arts. 123-127 LPCGal).

Por último, en relación con este asunto, me parece de interés resaltar que sólo hay una ley – la de la C.A. de Madrid – que atiende específicamente a las conductas sancionables de los que acceden a los bienes por cualquier motivo, tipificando como infracción administrativa, “las actuaciones causadas por los usuarios y visitantes de Bienes de Interés Cultural o de Interés Patrimonial que causen algún menoscabo en los mismos” (art. 43.3 d). Por esta vía se podrá sancionar a los investigadores acreditados y otros visitantes que con su comportamiento provoquen algún tipo de deterioro en los bienes. El legislador ha tipificado

esta conducta descrita en términos tan amplios como infracción grave, que lleva aparejada una sanción de multa entre 60.001 y 300.000 €, salvo que el daño pueda ser valorado económicamente, en cuyo caso el importe ascenderá al equivalente entre una y cinco veces a ese valor, en función de las circunstancias (art. 44.1).

B. Sanciones:

La LPHE dispone que “cuando la lesión al Patrimonio Histórico Español ocasionada por las infracciones a que se refiere el apartado anterior sea valorable económicamente, la infracción será sancionada con multa del tanto al cuádruplo del valor del daño causado” (art. 76.2) y las demás siguen esa línea. Sólo en los demás casos, dice la ley estatal en el siguiente apartado del mismo artículo, se impondrán las sanciones que se indican, consistentes en multas de más o menos importe, según la gravedad de las infracciones. Por otro lado, es un criterio común recogido por todas las leyes autonómicas, que la cuantía de la sanción que finalmente se imponga no podrá ser en ningún caso inferior, como mínimo, al beneficio obtenido como resultado de la actuación infractora.

En cambio, no son aspectos habituales, y pueden generar cierto impacto, los siguientes:

- la posibilidad de publicidad de las sanciones, previsto en la Ley de La Rioja (art. 94);
- la posibilidad de exención total de la responsabilidad por infracción (LPCNav, art. 107) y de reducción multa por pronto pago (en la misma Ley de Navarra, art. 108);
- la posibilidad de imponer sanciones accesorias, como la inhabilitación profesional o el decomiso de los aparatos o herramientas utilizados (previsto, entre otras, en esa misma Ley (LPCNav, art. 104); y
- la determinación de que el importe recaudado por la imposición de las sanciones se destine a la conservación y protección del patrimonio cultural. Esto lo prevén las leyes de Andalucía (art. 116), Castilla la Mancha (art. 77.5), Galicia (art. 133.5). El artículo 5 del Decreto que desarrolla la ley de Castilla y León, en esta misma línea, establece, al tratar de las competencias de la Dirección General del Patrimonio Cultural (nº 9): “Promover los expedientes de generación de crédito en programas presupuestarios destinados a la tutela del Patrimonio Cultural, procedentes de la recaudación de las sanciones de multas previstas en la Ley 12/2002, de 11 de julio”.

En la figura que se inserta a continuación se reflejan los tramos con los importes (mínimo y máximo) fijados por los legisladores para las infracciones leves y graves, sin perjuicio de que trece de ellos¹²⁴, en las mismas leyes, han autorizado a los gobiernos respectivos para

¹²⁴ Los de las CCAA de Asturias, Castilla La mancha, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Galicia, Islas Baleares, La Rioja, Madrid, Murcia, Navarra, País Vasco y Valencia.

actualizar esas cuantías, por lo que en algún caso han podido variar. Esto nos da una idea del alcance concreto que en la vida del infractor puede tener negarse al acceso en cada caso.

LEY	IMPORTES DE LAS MULTAS EN EUROS (INTERVALOS)	
	INFRACCIONES LEVES	INFRACCIONES GRAVES
LPHE, 1985	0 - 60.101,21	Hasta 150.253,03
LPHAnd, 2007	0 - 100.000	Hasta 250.000
LPCAra, 1999	600 – 60.000	Hasta 300.000
LPCAst, 2001 ¹²⁵	90 – 3.000	Hasta 150.250
LPHCan, 1999 ¹²⁶	0 – 3.000	Hasta 150.000
LPCCant, 1998	0 – 30.000	Hasta 150.000
LPCC-M, 2013	100 – 6.000	Hasta 150.000
LPCCyL, 2002	0 – 6.000	Hasta 150.000
LPCCat, 1993	0 – 6.000	Hasta 210.000
LPHCE, 1999	0- 60.000	Hasta 150.000
LPCGal, 2016	300 – 6.000	Hasta 150.000
LPHBal, 1998	600 – 60.000	Hasta 150.000
LPCHAR, 2004	0 – 6.000	Hasta 30.000
LPHM, 2013	0 – 60.000	Hasta 300.000
LPCMur, 2007	300 – 100.000	Hasta 200.000
LPCNav, 2005	0 – 6.000	Hasta 150.000
LPCPV, 2019	0 – 100.000	Hasta 250.000
LPCVal, 1998	0 – 60.000	Hasta 150.000

Tabla nº 6. Elaboración propia

III. El acceso a los bienes por parte de todos los ciudadanos: la visita pública.

Se desarrolla este aspecto conforme al mismo esquema empleado en el epígrafe anterior, recogiendo lo dispuesto por los legisladores y por la jurisprudencia, constitucional y de la jurisdicción contencioso-administrativa, al respecto.

¹²⁵ El Decreto de desarrollo de esta Ley precisa la conversión a €: 90,15 - 3.005,6 y Hasta 150.253,03.

¹²⁶ El Proyecto de Ley mantiene esas cuantías.

1. Los bienes visitables y condiciones legales de acceso (calendario, gratuidad, publicidad)

Todas las leyes autonómicas¹²⁷, siguiendo lo dispuesto en la LPHE (art. 13.2 y la disposición adicional cuarta de su Reglamento¹²⁸), que obliga a los propietarios y demás titulares de derechos reales sobre los BIC a permitir y facilitar la visita pública y gratuita de los mismos a las personas que acrediten la nacionalidad española, al menos cuatro días al mes, en días y horas previamente señalados y aprobado por el órgano competente para la protección del bien, salvo dispensa total o parcial cuando medie causa justificada, imponen a los titulares del patrimonio declarado BIC o de categoría equivalente (caso de los denominados por la LPCCat “bienes culturales de interés nacional” y por la LPCPV, art. 8, “bienes culturales de protección especial”), esa misma obligación general, dispensable en algunos casos, de abrir 4 días prefijados al mes, con excepción de las siguientes, que presentan ciertas peculiaridades en cuanto a las condiciones o a los bienes:

- La LPCCant ciñe la obligación de apertura a “varios días *al año*, en fechas y horarios prefijados que se acordarán según acuerdo adoptado al respecto” (art. 42.5).
- La LPCPV remite la concreción de todas las condiciones, incluyendo el calendario, a la vía reglamentaria: la ley del 90 establecía en su art. 24.3 que “deberán ser sometidos a visita pública en las condiciones que reglamentariamente se determinen, mediante un programa aprobado por el Departamento de Cultura y Turismo del Gobierno Vasco”. En la ley vigente (2019) se traspasa esa competencia a las diputaciones forales y se suprime la obligación de aprobar un programa. En concreto, el art. 32.3 dispone

¹²⁷ La LPCHAR de entrada induce a confusión pues el art. 41, sobre la visita pública (integrado en capítulo IV ley, que contiene la Ordenación general aplicable a los BIC) dispone lo siguiente: “1. Los Bienes de Interés Cultural podrán ser sometidos a visita pública gratuita...”, pero el art. 87, Infracciones leves: tipifica como tal (c) “el incumplimiento de la obligación de permitir la visita pública en BIC”.

¹²⁸ Art. 13.2 LPHE: “Asimismo, los propietarios y, en su caso, los titulares de derechos reales sobre tales bienes, o quienes los posean por cualquier título, están obligados a permitir y facilitar su inspección por parte de los Organismos competentes, su estudio a los investigadores, previa solicitud razonada de éstos, y su visita pública, en las condiciones de gratuidad que se determinen reglamentariamente, al menos cuatro días al mes, en días y horas previamente señalados. El cumplimiento de esta última obligación podrá ser dispensado total o parcialmente por la Administración competente cuando medie causa justificada.” D Ad 4ª RD 111/1986: “1. Los propietarios y, en su caso, los titulares de derechos reales sobre Bienes de Interés Cultural deberán permitir la visita pública y gratuita de los mismos a las personas que acrediten la nacionalidad española. 2. Esta visita comprenderá la contemplación de tales bienes, con exclusión, en el caso de inmuebles, de los lugares o dependencias de los mismos que no afecten a su condición de bien de interés cultural. Respecto a su reproducción fotográfica o dibujada se estará a lo que determine el órgano competente para la protección del bien, salvando, en todo caso, los eventuales derechos de propiedad intelectual. 3. La visita a la que se refiere esta disposición se permitirá de acuerdo con un calendario y horario que deberá ser aprobado por el órgano competente para la protección del bien y, en el caso de inmuebles, se hará constar en un lugar visible que sea compatible con los valores artísticos de éstos.”

que “deberán permitir la visita pública en las condiciones que regule reglamentariamente el departamento competente en materia de patrimonio cultural de la diputación foral correspondiente”.

- La ley extremeña, LPHCE, tampoco se pronuncia; el art. 24.3 hace una remisión genérica al posterior reglamento, salvo cuando la visita pública a dichos bienes (BIC) sea instrumentada mediante convenio de colaboración con los titulares, en cuyo caso, se estipulará en el mismo convenio el nº de días y las condiciones en las que se desarrollarán.
- La LPCAst establece para los BIC el periodo mínimo común de apertura, de 4 días al mes, pero precisa la duración mínima: “durante al menos 4 hs al día” (art. 43.2 a).

La ley de Galicia aprobada en el 2016 introduce un matiz restrictivo para precisar que la obligación de facilitar la visita pública gratuita recae sobre los titulares de “los bienes de interés cultural específicamente declarados” (art. 48.1), lo que parece querer indicar que no están sometidos a ese régimen los inmuebles que tienen la consideración de BIC en virtud de una declaración genérica por vía legal¹²⁹, como son al menos, los escudos y hórreos anteriores a 1901 (arts. 83 y 92 respectivamente).

Conviene traer de nuevo a colación aquí lo que ya se dijo en el capítulo primero de esta parte, epígrafe 1.5, en relación con la STC 122/2014, de 17 de julio, en la que el supremo intérprete de la CE, con motivo de la impugnación (entre otros) del art. 27 LPHCM, afirma que las condiciones impuestas por el legislador estatal en el art. 13.2 LPHE a los propietarios de los BIC para el cumplimiento de la obligación de facilitar la visita pública a los mismos es vinculante para todos, pues sólo así se garantiza adecuadamente la función social de estos bienes y se cumple lo dispuesto en el art. 46 CE y los que asignan las competencias en esta materia. Aunque el TC no menciona el art. 44 CE ni el derecho a la cultura, desde esta perspectiva se puede afirmar que el régimen jurídico establecido por el art. 13 LPHE forma parte del contenido mínimo del derecho de acceso al patrimonio cultural arquitectónico declarado BIC.

Ello no es óbice para que se considere válida la opción de algunos legisladores por ampliar el ámbito material de esta obligación, en el ejercicio legítimo de sus competencias. En concreto, las leyes sectoriales de Aragón, Asturias, Canarias, Castilla y León y Castilla la Mancha, País Vasco y la ley navarra 1/2019 amplían los bienes visitables, obligando a sus propietarios y demás titulares a permitir la visita pública de otros inmuebles de menor

¹²⁹ En relación con este grupo de bienes la Disposición adicional quinta establece lo siguiente: “En el plazo de cinco años desde la entrada en vigor de esta ley, la consejería competente en materia de patrimonio cultural identificará y concretará a través del correspondiente expediente los bienes declarados de interés cultural o catalogados en virtud de esta ley”.

relevancia cultural. En todo caso, como ya indicaba el Reglamento de la LPHE y recogen muchas leyes, en el caso de la visita a los inmuebles, se entienden excluidos del recorrido los lugares o dependencias que no afecten a su condición de bien cultural.

- La ley aragonesa, LPCAra, establece que los propietarios y titulares de derechos sobre los bienes inventariados del patrimonio cultural aragonés tienen el deber facilitar “la contemplación pública, al menos cuatro días al mes, en los términos establecidos reglamentariamente”. Hasta ahora, no se ha aprobado el Reglamento que desarrolle el régimen del acceso previsto.
- El legislador asturiano establece, art. 43.2b) de la LPCAst, que la obligación de permitir el acceso afecta también a los titulares de los bienes incluidos en el Inventario (2ª categoría de protección, art. 9). No obstante, en relación con los inmuebles inventariados reduce el tiempo mínimo de apertura obligada, al precisar que aquellos “deberán señalar un número mínimo de seis días al año, durante, al menos, cuatro horas por día, en que se podrá disponer su visita pública.” Por otro lado, la Disposición Adicional Tercera, sobre “los testimonios de la arquitectura y el arte prerrománico asturiano”, dice que deben estar sometidos a visitas públicas guiadas. El planteamiento del legislador aquí diferente en la medida en que no obliga a los propietarios sino al Principado, que concretará las condiciones en que cumplirá con este deber mediante un plan específico, que será elaborado en colaboración con los Ayuntamientos, la Diócesis y, en su caso, el Estado.
- La LPHCan, art. 28, extiende esta obligación a los titulares de bienes ya declarados BIC o en trámite de declaración.
- En la LPCCyL, art. 25.2, se prevé que se deberá facilitar la visita pública en las condiciones que se determinen no sólo en el caso de los bienes declarados de interés cultural, sino también de los inventariados (que se corresponden con la segunda de los tres categorías de protección en que se clasifican los bienes culturales) en las mismas condiciones que los BIC.
- La ley de Castilla la Mancha, LPCC-M, afirma en el art. 24.3 que “se deberá facilitar la visita pública a los bienes integrantes del patrimonio cultural en las condiciones que se determinen reglamentariamente”. Es decir, extiende ese deber a todos los inmuebles con valores culturales, pero a diferencia de los declarados BIC, no menciona un calendario mínimo de visitas públicas ni se refiere al carácter gratuito de la prestación.
- La LPCPV 2019 amplía esta obligación a las personas que tengan la condición de propietarias o poseedores legítimas de “los bienes culturales” en general. El artículo que lo dispone lleva por título “acceso a los bienes culturales protegidos”.

Sobre la reforma aludida de la LPCMur – que se justifica mediante a la apelación al objetivo legal de “permitir el disfrute por parte de todos los ciudadanos, en condiciones de igualdad, de los inmuebles que conforman parte de la historia de la Región de Murcia, lo que supone una forma de acceso a la cultura”, y la consiguiente necesidad de “consignar en la normativa regional la gratuidad de las visitas mínimas establecidas a fin de homogeneizar la legislación autonómica con la nacional y cumplir el mandato constitucional arriba expuesto” (art. 44 CE) – hay que decir que con la nueva redacción sigue sin resolverse la duda sobre la extensión de la obligación de permitir la visita pública. Por una parte del preámbulo del nuevo texto y del tenor de la rúbrica del artículo 8 (que no se toca) parece deducirse que quedan afectados los titulares de todos los bienes integrantes del patrimonio cultural murciano, pero el encabezamiento del primer apartado sólo habla de los titulares de los BIC y en la nueva redacción de la letra c) del art. 8.1¹³⁰ también se alude a los bienes de esa categoría. En cuanto al contenido añadido por el nuevo tenor literal de la letra c) de este primer apartado del artículo citado, indicar que, además de añadir el carácter gratuito de la visita, recoge un obligación más: la aprobación de un reglamento que regulará las causas posibles de dispensa de esta obligación y los medios que garantizarán el acceso a los BIC no afectados por las mismas (se supone que también el procedimiento que se instruirá para hacerlas valer); y una potestad de la administración autonómica: la posibilidad de establecer sistemas adecuados de acompañamiento y guía, con la colaboración, “en su caso, de los ayuntamientos correspondientes”, con el fin de “facilitar que el acceso a los inmuebles que no suelen estar abiertos al público, se realicen en condiciones que no supongan cargas adicionales para sus titulares”.

¹³⁰ De acuerdo con ese artículo único de la Ley 9/2018, el texto queda como sigue: Artículo 8. Deberes de los titulares de derechos reales sobre bienes integrantes del patrimonio cultural de la Región de Murcia. 1. Los propietarios, poseedores y demás titulares de derechos reales sobre bienes de interés cultural deberán cumplir las siguientes obligaciones: “c) Permitir su visita pública gratuita al menos cuatro días al mes, en días y horas previamente señalados, debiendo constar esta información de manera accesible y pública en lugar adecuado del Bien de Interés Cultural. El cumplimiento de esta obligación podrá ser dispensado total o parcialmente por la consejería competente en materia de patrimonio cultural por causas suficientemente justificadas, y específicamente cuando conlleve la vulneración de los derechos fundamentales, circunstancias que deberán ser alegadas y acreditadas en un procedimiento administrativo instruido al efecto. Estas causas estarán contempladas reglamentariamente y regularán de manera clara los motivos de dispensa, así como los mecanismos de control que deberán ser puestos en marcha para garantizar la accesibilidad a los Bienes de Interés Cultural que no formen parte de esas causas de dispensa. La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, con la colaboración en su caso de los ayuntamientos correspondientes, podrá establecer sistemas adecuados de acompañamiento y guía para facilitar que el acceso a los inmuebles que habitualmente no están abiertos al público, se realice en condiciones que no supongan cargas adicionales para sus titulares. En el caso de bienes muebles, la dirección general con competencias en materia de patrimonio cultural podrá, igualmente, acordar como obligación sustitutoria el depósito del bien en un lugar que reúna las adecuadas condiciones de seguridad y exhibición durante un período máximo de cinco meses cada dos años.”

Por otra parte, otros legisladores, sin extender el ámbito objetivo de esa obligación a otros bienes no distinguidos por su relevancia cultural, tratan de estimular que el resto del patrimonio sea también visitable. En esta línea están la LPCHAR, que dice en el artículo 37 sobre los bienes integrados en el segundo nivel de protección lo siguiente: “7. Los propietarios de inmuebles declarados como Bien Cultural de Interés Regional no están obligados a permitir la visita pública a los mismos. Sin embargo, la aceptación voluntaria de esa situación permitirá a sus titulares obtener una retribución económica, en las condiciones que fije la Consejería competente en materia de Cultura” y las leyes de Cataluña (art. 61.3 LPCCat) y de Navarra (LPCNav), artículo 91, también acuden a la vía del estímulo, incluyendo entre los deberes de la Administración Pública cultural el fomento del uso y disfrute del Patrimonio Cultural respectivo como recurso de dinamización social y turística. La LPCCant deja la puerta abierta a la ampliación de visitas mediante convenio al efecto, al prever expresamente en el art. 42.3 que “la obligación de permitir la visita pública no alcanza a los bienes catalogados e inventariados (2ª y 3ª categoría de protección, respectivamente, según el art. 13), salvo acuerdo de la Administración y de sus propietarios o titulares”.

En relación con las condiciones de las visitas, aparte de lo ya dicho, se pueden precisar los siguientes matices:

A. En cuanto al contenido y condiciones generales:

El desarrollo reglamentario de la LPHE establece en su Disposición Adicional cuarta que “esta visita comprenderá la contemplación de tales bienes, con exclusión, en el caso de inmuebles, de los lugares o dependencias de los mismos que no afecten a su condición de bien de interés cultural” (apartado 2) y que en relación con “su reproducción fotográfica o dibujada se estará a lo que determine el órgano competente para la protección del bien, salvando, en todo caso, los eventuales derechos de propiedad intelectual” y que en el caso de inmuebles, el calendario y horario de la visita aprobada “se hará constar en un lugar visible que sea compatible con los valores artísticos de éstos”. La LPCCat, en relación la gestión de determinados monumentos y yacimientos arqueológicos que, con independencia de su calificación o relevancia, están abiertos a la visita pública y son administrados por el órgano competente de la Generalitat, señala se potenciará la divulgación de los mismos, “para lo cual contarán con los elementos suficientes de señalización, guía y servicios complementarios”. La LPCNav, en el primer apartado del citado art. 91 (que lleva por rúbrica “Acceso a los bienes integrantes del Patrimonio Cultural de Navarra”), dispone que “el Departamento competente en materia de cultura velará para que el acceso a los bienes integrantes del Patrimonio Cultural de Navarra se efectúe en condiciones adecuadas de conservación, conocimiento y difusión de los bienes”. Por su parte, la nueva LPCPV introduce el tema de la accesibilidad, ordenando

que en los regímenes de protección se contemplen propuestas que permitan el acceso a los bienes culturales de las personas con discapacidades físicas compatibles con los valores culturales que hayan sido protegidos, y que en un plazo máximo de cuatro años a partir de la entrada en vigor de esta ley, se garantice el acceso universal de las personas con discapacidades físicas a la información sobre los bienes culturales protegidos y a los materiales didácticos que se generen sobre los mismos (cfr. art. 32.4).

B. En cuanto a la gratuidad:

Del tenor literal del art. 13.2 de la LPHE se desprende cierta confusión sobre el carácter gratuito de la visita, pues parece remitir “las condiciones de gratuidad” a la determinación reglamentaria, en cuya DAd 4ª se extiende, efectivamente, “a las personas que acrediten la nacionalidad española”, pero sí establecen claramente esta condición las leyes de las CCAA de Andalucía (art. 14.3), Cantabria (art. 42.5), Castilla y León (art. 25.2), Castilla la Mancha (art. 24.3), Galicia (art. 48.1), La Rioja (art. 41.1) y, desde octubre pasado, también Murcia (art. 8.1 c). El resto de los legisladores no dicen nada al respecto. A partir de enero de 2020, a tenor de lo dispuesto en el art. 10 y la disposición final 5ª de la ley foral 1/2019, la visita también será gratuita en Navarra, por lo menos 4 días al mes.

C. En relación con la publicidad del régimen de visitas:

Nueve de las dieciocho leyes sectoriales señalan expresamente que debe darse difusión, al menos a su horario. De ellas, la LPCCat y la LPCHAR (art. 41.5) atribuyen a la Generalitat y Consejería competente la función de velar o facilitar el conocimiento público de los días y horarios de la visita a los BIN o BIC, mientras que el resto hacen recaer esa tarea sobre los titulares de los bienes, que deben difundir el horario (24.3 y LPCC-M y 25.2 LPCCyL y 71,2 de su Reglamento, que especifica “mediante cartel visible para el público”), “hacer constar información de modo accesible y pública en lugar adecuado del BIC” (art. 14.3 LPHAnd) o “dar difusión adecuada en medios de comunicación social y centros de información turística y cultural (art. 32 LPCVal), o no lo dejan del todo claro. La LPCCant, en el art. 24 sobre señalización de los BIC, dispone que los carteles que los señalicen tendrán el diseño y tamaño apropiados a su naturaleza y que en ellos se describirán, además de las características de los bienes, las condiciones de su visita. El Reglamento que desarrolla la ley, art. 34.4 Decreto 36/2001, establece que el régimen de visitas se incluirá en el título de BIC. El Reglamento de la LPHE, por su parte, también dispone que en el caso de los inmuebles el calendario y horario de la visita “se hará constar en un lugar visible que sea compatible con los valores artísticos de éstos”. La nueva redacción sobre la visita pública en Murcia, otorgada mediante la Ley 9/2018 dispone que la información sobre las condiciones de la misma, debe constar “de modo asequible y *público* en lugar adecuado del BIC”. Se refuerza también esta idea de publicidad.

Esas condiciones de gratuidad y publicidad se predicán también por la ley estatal reguladora del Patrimonio Nacional y reconocidos BIC¹³¹ que concreta su visita será pública y gratuita, en los días y horarios que establezca el Consejo de Administración del Patrimonio Nacional, con las únicas limitaciones necesarias para garantizar la indemnidad y conservación de los bienes y el cumplimiento de los fines a que están afectados, motivo este último que puede ocasionar la suspensión temporal de las visitas (arts. 44 y 45 del Reglamento). El art. 47 del Reglamento refuerza el requisito de publicidad, al establecer que “en las campañas dirigidas a promover el conocimiento de los bienes del Patrimonio Nacional, se contendrá información del régimen de visitas que apruebe el Consejo de Administración¹³²”.

2. Los sujetos implicados: derechos y deberes de titulares, visitantes y Administración.

A. Posición de los titulares de los bienes: más cargas que beneficios

La legislación otorga protagonismo a los propietarios y titulares de los demás derechos reales sobre los bienes porque básicamente hace recaer sobre ellos el cumplimiento de la obligación de permitir la visita pública bajo amenaza de la imposición de sanciones en caso de no hacerlo así. Todas las leyes establecen que corresponde a la administración el ejercicio de la facultad de dispensa y la determinación del régimen de visitas, pero algunas conceden un mayor protagonismo a los titulares en cuanto a la propuesta y la determinación de las condiciones de la visita. Son las siguientes:

Las CCAA de Asturias, Castilla y León y Galicia disponen, en vía legal o reglamentaria, que corresponderá a los titulares de los bienes proponer el régimen de la visita aplicable a su inmueble (calendario, horario, recorrido y demás condiciones) así como solicitar, en su

¹³¹ Ley 23/1982, de 16 de junio, reguladora del patrimonio Nacional, y desarrollo reglamentario, aprobado por el Real Decreto 496/1987, de 18 de marzo.

¹³² A lo largo de los años, ese órgano ha ido aprobando distintas medidas de promoción y sucesivos acuerdos de horarios, tarifas y zonas de visita de los distintos bienes inmuebles monumentos, jardines, conjuntos y sitios históricos del Patrimonio Nacional y de los Reales Patronatos. Recientemente, por Resolución de 25/02/2019 de la gerencia del citado Consejo de Administración (BOE nº 51, de 28 de febrero), se ha publicado el Acuerdo que regula de una manera unitaria los conceptos y precios públicos para el acceso y visita de los bienes que lo integran y los demás servicios que presta el Patrimonio Nacional; establece diferentes modalidades de visita a los monumentos, las reglas generales de acceso (adquisición de entradas, visitas individuales y/o en grupo a las exposiciones temporales que puedan albergar y otras condiciones especiales), así como las tarifas y horarios aplicables en cada caso. El acuerdo publicado concreta también algunas medidas de fomento para incentivar la visita, como Jornadas de Puertas abiertas, bonos con precios reducidos por vista a varios monumentos del patrimonio nacional, la suscripción de convenios con entidades públicas o privadas, o las tarjetas de fidelización.

caso, la dispensa total o parcial de la obligación de permitirla. Las de Murcia y el País Vasco sólo se refieren a la iniciativa de los titulares en cuanto a la solicitud de la dispensa. Por otro lado, tanto en la ley de Asturias como en la de las CCAA de Cantabria y Extremadura, se prevé que las condiciones de visita se fijan de acuerdo con los titulares. En concreto, establecen lo siguiente:

- Asturias: La ley prevé en el art. 43.2 que sean los titulares de los inmuebles declarados de Interés Cultural quienes señalen un número mínimo de cuatro días al mes, y 4 horas al día, en que se podrá disponer su visita pública, o, en el caso de los incluidos en el Inventario, al menos, seis días al año. El Reglamento de la LPCAst (aprobado por Decreto 20/2015, de 25 de marzo) precisa que deberán comunicar la propuesta de fechas en el plazo de un año desde declaración BIC o inclusión en Inventario, y solicitar la excepción en caso de bienes que sean domicilio particular (art. 74). Para los supuestos donde aún no se haya aprobado un régimen, otorga un plazo de 5 años desde entrada en vigor del Decreto para comunicar el calendario de visitas (Disposición Transitoria sexta). Se prevé que los calendarios que se prevean en la resolución administrativa se establecerán de común acuerdo con los titulares. En cuanto a las excepciones a esta obligación, el art. 43.3 de la ley se refiere, en concreto, al carácter de domicilio particular cuando por razones de residencia continuada sea imposible su cumplimiento sin violación de la intimidad del mismo. En todo caso, añade la norma, la Consejería de Educación y Cultura podrá requerir la justificación adecuada de los extremos correspondientes a quienes soliciten acogerse a estas excepciones.
- Castilla y León: De conformidad con el art. 71.2 del Reglamento de la LPCCyL (aprobado por Decreto 37/2007, de 19 de abril) los titulares solicitarán del Delegado Territorial de la Junta, la aprobación del calendario de visitas a los bienes, especificando los días de apertura al público, el horario de apertura y cierre, precio de entrada, si lo hubiera, y días y horario de visita gratuita a los que se refiere el art. 25.2 LPCCyL. La DTr 6ª da un plazo de 1 año desde la entrada en vigor del Decreto para llevar a cabo ese trámite.
- Galicia: En este caso es la propia LPCG la que, en su DAd 6ª, apartado primero, concreta que “en el plazo de tres años desde la entrada en vigor de esta ley, las personas titulares de derechos reales sobre los BIC específicamente declarados comunicarán a la consejería competente en PC las condiciones y el calendario para la visita pública, indicando, justificadamente, los espacios que sean domicilio o en los que pueda resultar afectado el derecho a la intimidad”. En su parte dispositiva, el art. 48, después de precisar que el deber de permitir el acceso los BIC específicamente declarados no se extenderá a los espacios que constituyan domicilio particular o en

los que pueda resultar afectado el derecho a la intimidad personal y familiar, indica que la consejería competente en materia de patrimonio cultural podrá establecer, después de dar audiencia a los titulares de derechos reales afectados, un espacio mínimo susceptible de visita pública y podrá el cumplimiento de la obligación de acceso.

- Cantabria: Del art. 42 LPCCant y del art. 34 de su Reglamento (aprobado por Decreto 36/2001, de 2 mayo) se desprende que las fechas y horarios de visita pública de los BIC serán prefijados mediante acuerdo con sus titulares, y “en el supuesto que tal acuerdo no sea alcanzado, la Consejería de Cultura y Deporte podrá establecer unilateralmente y si lo considera conveniente, los días en que serán posibles las visitas”.
- Extremadura: Según el art. 24.3 LPHCE las condiciones de las visitas públicas a los BIC se establecerán reglamentariamente, pero también se admite que se haga mediante convenio con los titulares: “No obstante lo anterior, cuando la visita pública a dichos bienes sea instrumentada mediante convenio de colaboración con las personas citadas, se estipulará en el mismo el número de días y las condiciones en las que se desarrollarán las mencionadas visitas”.
- Murcia: El art. 8, relativo a los deberes de los titulares, establece en su apartado 1.c) que los titulares de BIC podrán solicitar la exención de la obligación de permitir la visita motivándola en una causa justificada fundamentada en la vulneración de los derechos fundamentales, que deberán alegar y acreditar en un procedimiento administrativo que se instruya al efecto.
- País vasco: En el art. 32 de la ley vigente se prevé, así mismo, que “quedarán eximidos de la obligación de visita los bienes culturales y zonas o elementos de los mismos cuando sus titulares o poseedores legítimos aleguen causa justificada fundamentada en el derecho a la intimidad, honor y otros derechos fundamentales y libertades públicas, o cualesquiera otras causas que fueran estimadas por el departamento competente en materia de patrimonio cultural de la diputación foral”. La LPCPV del 90 decía “del Departamento de Cultura y Turismo del Gobierno Vasco, y las acrediten en un procedimiento administrativo instruido al efecto”.

En relación con los bienes inmuebles propiedad de la Iglesia católica, destinados o a fines eclesiásticos (iglesias, conventos y monasterios, palacios arzobispales o rectorales, etc.), algunas leyes han encomendado a una comisión mixta Iglesia Católica- administración autonómica cultural, la función de proponer las condiciones de visita y, en general, los medios para mejorar el conocimiento de los mismos. Así sucede por ejemplo en Cantabria

(art. 25 del Decreto 36/2001) y la ley de Asturias (Disposición adicional 9)¹³³. El art. 10 de la reciente ley foral de Navarra 1/2019, ya citada, indica al respecto que “lo previsto en el mismo será también de aplicación a la legislación de Bienes declarados de Interés Cultural cuya propiedad ostente la Iglesia Católica, a fin de permitir el acceso público mediante la firma de los acuerdos de colaboración correspondientes”.

En el supuesto de que los sujetos obligados a abrir al público los inmuebles culturales no cumplan con lo estipulado, el órgano competente podrá requerirle para que lo haga y en caso contrario, aplicar las vías de ejecución forzosa. La ley asturiana dice explícitamente que “el incumplimiento de dichos requerimientos dará lugar a la aplicación de las multas coercitivas” en el apartado sexto del artículo 43 regulador del acceso, y la ley aragonesa prevé, respecto a los BIC, art. 33.2, que el Director general responsable de patrimonio cultural pueda exigir el cumplimiento de ese deber mediante órdenes de ejecución, que detallarán las obras, actuaciones u horarios de acceso pertinentes, y si no ejecutan las actuaciones exigidas en el cumplimiento de la obligaciones previstas, ordenar, previo requerimiento a los interesados, su ejecución subsidiaria. Y lo mismo, respecto al deber de permitir la contemplación pública, al menos 4 días al mes, de los bienes inventariados (cfr. el art. 54.2).

En cuanto a la contribución pública para el desarrollo de la visita, que implica un servicio a la colectividad cuya prestación conlleva costes en ocasiones cuantiosos, las leyes son muy parcas. La LPHE prevé algunos beneficios de tipo fiscal para todos los titulares de inmuebles que hayan sido declarados BIC en los arts. 69 y 70 (exención del IBI, impuesto del patrimonio y IRPF) con las restricciones que allí se establecen. Las normas autonómicas eluden la determinación de compromisos públicos concretos o de derechos exigibles de los titulares a medidas de compensatorias. Más adelante, al tratar de los deberes de las Administraciones Públicas, nos referimos a las previsiones que contienen.

B. Posición de los visitantes: los grandes ignorados

En toda la legislación sectorial sólo se encuentran tres alusiones a los visitantes en la ley de Cataluña, Madrid y Navarra, sin contar con lo dispuesto en la ya citada Disposición Adicional 4 del Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la LPHE, donde se precisa que la visita será gratuita al menos para las personas que acrediten la nacionalidad española.

La preocupación del legislador catalán no es acotar los derechos de los visitantes sino la de su seguridad y así, en el art. 61 LPCCat sobre la visita pública y difusión, dispone la

¹³³ En muchas otras legislaciones se prevé esa colaboración entre ambas instituciones en términos más generales, que abarcan no sólo la protección o conservación sino también la promoción y difusión del patrimonio eclesiástico.

obligación de la Administración de la Generalitat de velar, entre otras cosas, para que la visita a los bienes culturales de interés nacional se efectúe en condiciones adecuadas de seguridad de los visitantes.

El Parlamento de Madrid los mira únicamente desde una perspectiva negativa, como potenciales trasgresores y así, recoge entre las infracciones calificadas como graves, art. 42.3 (d), “las actuaciones causadas por los usuarios y visitantes de Bienes de Interés Cultural o de Interés Patrimonial que causen algún menoscabo en los mismos.”. El de Galicia también vela porque todos los ciudadanos utilicen el patrimonio cultural como es debido, al disponer expresamente, en el artículo 5, que todos deben cumplir los deberes establecidos en esta ley para la protección del patrimonio cultural de Galicia, así como a actuar con la diligencia debida en su uso.

Y los redactores de la Ley de Navarra se acuerdan de ellos en dos ocasiones, en su calidad de destinatarios de la acción pública. En el artículo 91, al tratar del deber de la Administración de promover el acceso a los bienes de todas las personas, destaca concretamente a aquellas que presenten alguna discapacidad y por eso añade que dentro de esa tarea la Administración adaptará, “en lo posible, las medidas que sean precisas en orden a superar los obstáculos que para dicho acceso puedan tener las personas con algún tipo de disminución funcional, física o psíquica.”. Y en la Disposición Adicional Tercera, que regula las medidas de promoción del Camino de Santiago, dispone que a fin de facilitar la experiencia de peregrinación y el disfrute del bien, las instituciones de la Comunidad Foral “protegerán el conjunto de las vías históricas que forman parte del Camino de Santiago y fomentarán la colaboración en su difusión y puesta en valor cultural con las demás Comunidades por las que transcurre dicha ruta de peregrinación”, precisando a continuación la encomienda de adoptar tres medidas: la aprobación de “disposiciones sobre delimitación y protección en la normativa de ordenación del territorio y urbanismo, la completa señalización de las vías y de su entorno, y la creación de puntos de información y atención a los peregrinos y visitantes”.

Aunque no se refieran a los visitantes en sentido estricto, también la ley de Extremadura menciona expresamente a los usuarios de BIC destinados a un uso público “con movilidad reducida o con cualquier limitación física o sensorial de manera permanente o transitoria”. En concreto, dispone en el art. 32, que “en los proyectos de intervención en esos inmuebles, se tendrá en cuenta la accesibilidad a los mismos a su entorno, y se habilitarán las ayudas técnicas necesarias para facilitar la utilización de sus bienes o servicios a todas las personas”, y añade que la Consejería de de Cultura y Patrimonio velará por el correcto cumplimiento de las disposiciones establecidas en la Ley 8/1997, de 18 de junio, de promoción de la accesibilidad.

También es sensible a este tema el legislador gallego, de modo que en la ley vigente se permite expresamente que en los bienes arquitectónicos protegidos puedan autorizarse obras de intervención para mejorar las condiciones de accesibilidad (cfr. arts. 40, 42 y 90).

C. Posición de la administración pública cultural: garante y prestadora

En relación con este supuesto del acceso público a los inmuebles protegidos, las leyes hacen hincapié en que la Administración cultural debe prestar atención no sólo a su misión mediadora, de vigilancia y de adopción de medidas correctoras (tal y como mencionamos en el apartado anterior, relativo al acceso a los bienes por parte de investigadores e inspectores), sino que debe intervenir directa y activamente en la determinación del régimen de visita, la ejecución de determinadas obras y servicios que faciliten el acceso rodado y peatonal a los bienes visitables y en el fomento de la valorización y difusión del patrimonio cultural.

Son competencias comunes en este terreno las siguientes:

- a) Acordar el régimen de visita específico para cada bien cultural o, en su caso, la dispensa total o parcial de la obligación del titular del bien de facilitarla.

Todas las leyes sectoriales establecen que la decisión por la que se establezca el régimen de la visita y, en su caso, la dispensa, serán adoptadas por la administración, Consejería o Departamento competente, pero en pocos casos se especifica el órgano; me parece que únicamente tres leyes: la balear, que atribuye la competencia para adoptar esa decisión al Consejo Insular, la de Castilla y León, que la hace recaer en el delegado territorial y la de Asturias, que la deposita en el titular de la Consellería.

Casi todas establecen que la determinación de las condiciones será objeto de desarrollo reglamentario pero, aparte del Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, sólo se han dictado cuatro reglamentos en las CCAA de Andalucía, Asturias, Cantabria y Castilla y León, y en la primera de ellas no se trata de este tema de la visita pública a inmuebles protegidos. Es un fenómeno significativo, a mi juicio, como también llama la atención que ni siquiera en Murcia se haya aprobado aún, después de que la reciente Ley 9/2018, de 11 de octubre, por la que se modifica este aspecto de la LPCMur del 2007 haya dispuesto expresamente en su Disposición Final Primera que “antes del 31 de diciembre de 2018 deberá ser aprobado el Reglamento de desarrollo de la Ley 4/2007, de 16 de marzo, de patrimonio cultural de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia”.

En cuanto a la previsión de criterios para determinar el régimen de las visitas las únicas leyes que lo hacen son las de las CCAA de Cataluña, La Rioja y Asturias. Las dos primeras disponen que se tendrá en cuenta “el tipo de bienes, sus características y, en los

inmuebles, el informe del Ayuntamiento afectado” (art. 30.2 y 41.1, respectivamente) mientras que la de Asturias (art. 43.5) indica que “las zonas a visitar de los inmuebles a que hace referencia este artículo y los días efectivos de visita pública se establecerán de acuerdo con la naturaleza de su uso, su interés histórico y cultural y las posibilidades presupuestarias”.

Por contraste, al afectar directamente a otros derechos, sí son bastantes las legislaciones que aluden expresamente a las causas de dispensa total o parcial de visita pública: casi todas se refieren al respeto del derecho a la intimidad y/o inviolabilidad del domicilio; al menos cuatro (País Vasco, Castilla la Mancha, La Rioja) hacen una mención genérica a otros derechos fundamentales y libertades públicas y tres se refieren expresamente a razones de seguridad y conservación del propio bien (Castilla y León, Castilla la Mancha, La Rioja).

b) Realizar prestaciones directas de obras y servicios que contribuyan a facilitar el acceso.

Entre estas prestaciones cabe citar la colocación de señalizadores, realización de obras en el inmueble y en su entorno, asistencia a los propietarios o la promoción de la difusión del bien y la visita. Se trata de acciones públicas de todo tipo, no siempre encomendadas por los legisladores a la administración autonómica cultural. En las leyes sectoriales encontramos los siguientes ejemplos:

En relación a todos los BIC, varias CCAA prevén prestaciones específicas para mejorar el acceso a los mismos. En concreto son las siguientes:

- LPCCant: El art. 23, dispone, además de la instalación de carteles de identificación de los bienes como BIC, que “un resumen del contenido de dicha denominación (título del bien registrado como tal) servirá para confeccionar una guía que se expondrá de forma visible en aquellos Bienes de Interés Cultural que puedan ser objeto de visita, consulta o investigación, y que se proveerá a las oficinas locales de información turística y a cuantos particulares o asociaciones civiles lo soliciten” (núm. 4). Aunque nada se dice al respecto, es de suponer que la responsabilidad de llevar a cabo estas acciones corresponde a la Administración responsable de la gestión del Registro General de Bienes de Interés Cultural de Cantabria; más dudas ofrece a quien corresponde la instalación de los carteles que deben señalizarlos, cuyo formato aparece detalladamente descrito en el art. siguiente (24)¹³⁴.

¹³⁴ El art. 24 LPCCant dice así: “Los Bienes de Interés Cultural de Cantabria deberán estar debidamente señalizados, mediante carteles de diseño y tamaño apropiados a su naturaleza, donde se describan las características más relevantes del objeto protegido y las condiciones de su visita. Los símbolos

- LPCCat: el art. 61 (sobre visita pública y difusión) dispone en su núm. 2 que “la Administración de la Generalidad¹³⁵ promoverá la realización de reproducciones y copias de los bienes culturales de interés nacional con finalidades didácticas y de promoción turística, y hará constar en las mismas de forma visible su procedencia y su condición de copia, sin perjuicio del derecho de propiedad intelectual.
- En el mismo sentido, dispone la LPCNav, art. 92.4, haciéndolo extensivo a todos los bienes protegidos, que “reglamentariamente se regulará la señalización exterior de los bienes que forman parte del Patrimonio Cultural de Navarra mediante carteles u otros medios apropiados a cada caso, que informen al público de las características más relevantes de cada uno de los bienes”. Es de suponer que una vez reglamentado, corresponderá a la administración autonómica instalarlos. En cualquier caso, será aclarado en unos meses cuando, de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional única de la ley foral 1/2019, de 15 de enero, se aprueben las cartas de servicios en las que se detallen las prestaciones públicas en esta materia¹³⁶. Por otra parte, el art. 91 establece, respecto a todos los bienes que forman parte del Patrimonio Cultural de esa Comunidad, la obligación del Departamento competente en materia de cultura de adoptar, “en lo posible”, las medidas precisas para que las personas con algún tipo de disminución funcional, física o psíquica puedan superar los obstáculos que puedan tener para acceder a esos bienes.
- LPCVal: el art. 32.1 en relación con los BIC inmuebles establece que el calendario y horario de las visitas públicas “se harán públicos con la difusión adecuada tanto en medios de comunicación como en centros de información turística y cultural” y que “sin perjuicio de la contribución pública al régimen de visitas prevista en el artículo 92 de esta Ley, la Consellería de Cultura, Educación y Ciencia prestará a los titulares de los bienes, en la forma que reglamentariamente se determine, la asistencia necesaria para el cumplimiento de esta obligación en las adecuadas condiciones”.

iconográficos serán comunes a cada categoría de Bien de Interés Cultural, ostentando un logotipo común a todo el Patrimonio Cultural de Cantabria, con independencia de la Administración que tenga encomendada su gestión. La tipología empleada y la localización de las señales deberán ser especialmente cuidadosas con su integración en el entorno”.

¹³⁵ A partir del 2013, conforme al Decreto que aprueba los Estatutos de la Ag Catalana de PC (2013), estas funciones las desempeñará dicha Agencia.

¹³⁶ Dicha DAd de la ley foral 1/2019, de 15 de enero, de Derechos Culturales de Navarra dice textualmente que “en el plazo de un año a contar desde la entrada en vigor de la presente ley foral, el departamento competente en materia de cultura aprobará cartas de servicios en las que se detallarán las prestaciones en sus ámbitos de competencia con el fin de mejorar su calidad y de responder mejor a las necesidades, expectativas y demandas de la ciudadanía, garantizando, asimismo, el acceso al ejercicio de los derechos culturales reconocidos en esta ley foral”.

- En el mismo sentido de la ley valenciana, pero extendiendo esa prestación a todos los bienes protegidos, la establecen con carácter imperativo las siguientes leyes: LPCPV, en cuyo art. 102.1 se lee: “la Administración competente en cada caso colaborará con los propietarios y titulares de derechos sobre los bienes protegidos por esta ley para la conservación, recuperación y difusión de los mismos, mediante la prestación del asesoramiento técnico necesario y la concesión de ayudas de tipo económico-financiero”; la LPCHAR ordena a la Consejería competente en materia de cultura prestar el asesoramiento, la información y la ayuda técnica que precisen las Entidades Locales y a los particulares para, entre otras medidas, la recuperación, rehabilitación y difusión todos los bienes pertenecientes al patrimonio cultural, histórico y artístico de La Rioja, pero con realismo, lo condiciona a las disponibilidades presupuestarias y a los recursos de toda naturaleza de que disponga en cada momento (art. 76.7); la LPHBaI, que en su art. 81 dispone que “las AAPP competentes colaborarán con los propietarios y titulares de derechos sobre bienes culturales para la conservación, la recuperación y la difusión de éstos, mediante la prestación del asesoramiento técnico y jurídico necesario y, si procede, de la concesión de ayudas de tipo económico-financiero”.
- Otras leyes que también contemplan de modo genérico, entre las medidas de fomento, la prestación de asesoramiento y asistencia técnica para acciones que incluyen la valorización y difusión son las siguientes: LPCAra (art. 89.2), LPCCyL (art. 70.4 e), y LPHCM (arts. 6 y 34.2 b).

En relación con bienes obligados a estar accesibles determinados días al año pero que no estén habitualmente abiertos al público, la ley de Asturias y Murcia prevén que la C.A. establezca en esos inmuebles “sistemas adecuados de acompañamiento y guía”, con el fin de “evitar que el acceso se realice en condiciones que supongan cargas adicionales para sus propietarios o poseedores”.

- La LPCAst prevé esta medida con carácter imperativo, en el art. 43. 5 que se refiere a bienes declarados de Interés Cultural o incluidos en el Inventario del Patrimonio Cultural de Asturias. Dispone que será el Principado de Asturias, con la colaboración, en su caso, de los Ayuntamientos correspondientes, el que “deberá establecer” esos sistemas.
- En el caso de la Comunidad de Murcia esta previsión se refiere sólo a los BIC y tiene carácter potestativo; se ha incorporado recientemente, en la ley del 2018 por la que se reforma la anterior LPCMur, que dice así: “La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, con la colaboración en su caso de los ayuntamientos correspondientes, podrá establecer sistemas adecuados de acompañamiento y guía para facilitar que el

acceso a los inmuebles que habitualmente no están abiertos al público, se realice en condiciones que no supongan cargas adicionales para sus titulares”.

En relación con determinados inmuebles relevantes y gestionados por la Administración autonómica, las leyes de Cataluña y Asturias prevén que, además de las obras que garanticen su conservación, “se potenciará su divulgación, para lo cual deberán contar con los elementos suficientes de señalización, guía y servicios complementarios”.

- La LPCCat, art. 62, lo refiere a los “monumentos que están abiertos a la visita pública y son administrados por el Departamento de Cultura”.
- La LPCAst a los “monumentos y yacimientos arqueológicos abiertos a la visita pública y administrados por la Consejería de Educación y Cultura” (art. 103.1).

En relación a algún tipo concreto de bienes, se establecen las siguientes singularidades:

- La LPCAst distingue dos respecto a los cuales establece con carácter imperativo obligaciones de diversa índole: en la Disposición adicional tercera, respecto a los testimonios de la arquitectura y el arte prerrománico asturiano, dispone que el Principado de Asturias “promoverá “la dignificación de su entorno, tomando en cuenta el objetivo de favorecer la comprensión histórica de dichos bienes y su difusión fuera de la región”. En la Disposición adicional quinta, sobre los trayectos asturianos del Camino de Santiago, establece que el Principado “fomentará la colaboración en su difusión y puesta en valor con las demás CCAA por las que transcurre esa ruta”.
- LPCCyL art. 72.2: “En los sitios históricos, zonas arqueológicas y conjuntos etnológicos podrán crearse centros destinados a potenciar su difusión, y a favorecer la participación de particulares y entidades en la gestión y difusión del patrimonio”.

En referencia a todos los bienes integrantes del patrimonio cultural, hay dos leyes autonómicas que entre las disposiciones de fomento o difusión, establecen el deber de la Administración Pública regional de fomentar el uso y disfrute del Patrimonio Cultural de su Comunidad Autónoma como recurso de dinamización social y turística, respetando las necesidades de conservación y protección de los bienes y de su entorno establecidas por esta Ley. Así lo hacen, en concreto, el art. 91 de la LPCNav, que atribuye este deber al departamento competente en materia de cultura, y el art. 61.3 de la LPCCat, que en cambio, se refiere a la Administración de la Generalitat.

- c) Adoptar medidas de carácter económico, compensatorias y de fomento, dirigidas a los titulares y otros sujetos a fin de que remen en la misma dirección que la Administración.

Entre otras, se prevén ayudas o subvenciones, facilidades de acceso al crédito oficial y beneficios fiscales. En relación con el acceso físico o la visita, destacan las siguientes previsiones legales que se enuncian por orden aproximado de intensidad:

- Art. 92 LPCVal. Esta disposición, que lleva por título *Contribución pública al régimen de visitas*, regula de modo preciso un sistema compensatorio de ayudas económicas a “los propietarios o titulares de derechos reales de uso y disfrute sobre bienes inmuebles declarados de interés cultural que cumplan la obligación de facilitar la visita al público establecida en el artículo 32”. En concreto, en el primer apartado establece que aquellos “se beneficiarán de las ayudas económicas que, como contribución pública al sostenimiento de dicha carga, concederá la Generalitat Valenciana, con los requisitos y modalidades que reglamentariamente se establezcan”. Y los 3 siguientes establecen el régimen general para el ejercicio del derecho a esa ayuda: “2. A tal efecto, los interesados deberán presentar anualmente a la Consellería de Cultura, Educación y Ciencia una Memoria valorada y justificada de la ayuda que se solicita, en la que se exprese el horario, forma y medios con que ha de desarrollarse la visita pública del inmueble y el coste previsto de ésta y, en su caso, se dé cuenta del desarrollo de la actividad durante el ejercicio anterior. 3. El importe de la ayuda se graduará conforme a lo que reglamentariamente se disponga, teniendo en cuenta el aprovechamiento económico de que fuere susceptible el inmueble. 4. El no uso del bien en el supuesto previsto en el artículo 32.2 de esta Ley podrá dar lugar a indemnización en los casos y según los criterios que reglamentariamente se determinen.”
- LPCMur: su Disposición Adicional 4ª de la misma concreta que “el Consejo de Gobierno establecerá un régimen económico de ayudas y medidas compensatorias a entidades públicas, privadas y particulares afectados por las limitaciones que del cumplimiento de esta Ley se deriven, con el fin de promover su conservación y protección”.
- LPCAst. El art. 95.1 afirma que las AAPP de esa Comunidad colaborarán, “en el marco de las previsiones presupuestarias”, con los titulares de derechos sobre los bienes integrantes del Patrimonio Cultural de Asturias en la conservación, recuperación, restauración y difusión de los mismos mediante la concesión de subvenciones, ayudas económicas y beneficios fiscales, y “favorecerán las iniciativas de particulares o instituciones dirigidas a fomentar el disfrute cultural de dichos bienes”. Del tenor literal e interpretación sistemática del artículo 43 que regula el “acceso” a los bienes BIC o inventariados y del art. 95, se presume la intención del legislador de que el cumplimiento de los deberes de los propietarios y demás titulares de los bienes de

favorecer el acceso no le suponga cargas desproporcionadas¹³⁷. En ese sentido, se explica que el art. 43.7 hable del deber del Principado de establecer “beneficios económicos *adicionales*” para los titulares de los bienes protegidos con los que se acuerden sistemas de acceso o de visita pública no restringida y en horarios más amplios que los específicamente obligados por la Ley. El legislador no establece directamente un derecho de los propietarios y demás titulares a percibir ayudas del principado para compensar las cargas que el cumplimiento de la obligación de permitir la visita pública les depare, pero trata de garantizar que en la medida de lo posible se tienda a ello. Conforme a lo dispuesto en el art. 95.6, la única ventaja que les otorga de modo taxativo es la de gozar “de los beneficios fiscales que, en el ámbito de las respectivas competencias, determinen la legislación del Estado, la legislación del Principado de Asturias y, eventualmente, las ordenanzas locales”.

- Art. 28.2 LPHCan: “Los propietarios o titulares de derechos reales, de uso y disfrute sobre bienes inmuebles declarados de interés cultural o de edificios incluidos en el Registro de tales bienes que faciliten y permitan la visita pública podrán beneficiarse de las ayudas económicas que se establezcan por las Administraciones Públicas, como contribución pública al sostenimiento de los mismos.”
- d) Ejercer las funciones de vigilancia e inspección y, en su caso, imponer las correspondientes medidas sancionadoras y correctoras.

Aparte de las previsiones generales establecidas en todas las leyes, las siguientes refuerzan la misión de vigilancia y seguimiento de lo establecido respecto a este aspecto concreto del acceso:

- LPCAst, art. 100 “La Consejería de Educación y Cultura velará por el cumplimiento de la obligación de los propietarios de Bienes de Interés Cultural de permitir el acceso para su visita pública, en los términos establecidos por la presente Ley. Asimismo, velará para que la visita pública se efectúe en condiciones adecuadas de conservación, conocimiento y difusión de los bienes.” En la Disposición adicional tercera, respecto a los testimonios de la arquitectura y el arte prerrománico asturiano, dispone que “mediante planes específicos en colaboración con los Ayuntamientos, la Diócesis y, en su caso, el Estado, el Principado de Asturias establecerá sistemas de vigilancia y control periódico de los monumentos”

¹³⁷ Dice el 43.5 en su primera parte: “El Principado de Asturias, con la colaboración, en su caso, de los Ayuntamientos correspondientes, deberá establecer sistemas adecuados de acompañamiento y guía para evitar que el acceso a los inmuebles a los que hace referencia este artículo, cuando habitualmente no estén abiertos al público, se realice en condiciones que supongan cargas adicionales para sus propietarios o poseedores.”

- LPCCat: art. 61.1: La Administración de la Generalidad velará para que la visita pública a los bienes culturales de interés nacional se efectúe en condiciones adecuadas de conservación, conocimiento y difusión de los bienes y de seguridad de los visitantes.
- LPCNav: art. 91.1: “El Departamento competente en materia de cultura velará para que el acceso a los bienes integrantes del Patrimonio Cultural de Navarra se efectúe en condiciones adecuadas de conservación, conocimiento y difusión de los bienes”.

El incumplimiento del deber de permitir la visita pública por parte de los propietarios y demás titulares ha sido tipificado como infracción leve en 14 leyes¹³⁸ (incluida la LPHE), las leyes de Cataluña y Castilla la Mancha (esta última cuando se refiere a los BIC) las tipifica como graves¹³⁹; la ley de las Islas Baleares las incluye a la vez entre las leves y las graves (cfr. arts. 102.8 y 103.1); y la de Madrid sólo tipifica como infracción la conducta lesiva de los usuarios y visitantes (art. 42.3 d)), como ya mencionamos.

3. La sujeción de la visita pública a los principios de proporcionalidad y razonabilidad.

Para fijar las condiciones de visita pública de cada bien inmueble sujeto a esa determinación legal es preciso ponderar todos los bienes e intereses afectados y protegidos por la CE – la propiedad privada, la intimidad familiar, la conservación de los inmuebles, el acceso a la cultura, etc. –, de modo que las restricciones y cargas que se impongan a sus titulares para dar cumplimiento a la obligación de facilitar el acceso físico al mismo guarde un equilibrio con el fin público que se pretende alcanzar, que no es otro sino facilitar a toda la población el disfrute directo de los valores culturales que esos bienes detentan. En la mayoría de los casos los legisladores dejan un amplio margen de decisión al órgano administrativo competente, que debe obrar con prudencia y guiarse por determinadas pautas que impidan caer en discriminaciones o resoluciones arbitrarias. Los reglamentos pueden acotar ese campo así como también la jurisprudencia. Lo que ocurre es que en esta materia, ambas actividades escasean, tanto el desarrollo reglamentario como la de los tribunales, que no han tenido apenas ocasiones para pronunciarse sobre la ponderación de esos intereses.

A continuación se exponen los pocos pronunciamientos, 6 en total, a los que se puede acudir para comprobar cómo aplican los jueces los criterios de proporcionalidad al tema

¹³⁸ LPHE, art. 76; LPHAnd, art. 110 a); LPCAra, art. 102 e); LPCAst, art. 107 d); LPHCan, art. 96.1; LPCCant, art. 12 h); LPCCyL, art. 83 b); LPHCE, art. 92.2 b); LPCGal, art. 129 e); LPCHAR, art. 87 c); LPCMur, art. 73 b); LPCNav, art. 100 e); LPCPV vigente, art. 82c) y LPCVal, art. 97.2 i)

¹³⁹ LPCCat, art. 72.3 b); LPCC-M, art. 74 e)

que nos ocupa¹⁴⁰. Se trata de supuestos en los que se abordan situaciones de conflicto entre el interés general de la apertura de los inmuebles al público, vinculado al derecho constitucional de acceso a la cultura, y el interés particular de sus titulares, que en unas ocasiones se materializa en el derecho a la intimidad e inviolabilidad del domicilio y en otras en el mantenimiento de su calidad de vida, que de algún modo se vería afectada al tener que afrontar gastos e inconvenientes de diverso tipo para mantener el inmueble y abrirlo al público en condiciones adecuadas.

Los supuestos se relacionan por orden cronológico, según la fecha del pronunciamiento judicial que pone fin al conflicto, que se incluye en el enunciado junto a la referencia del BIC afectado. Hay dos casos muy similares que se agrupan (el de las Torres de Meirás y la Casa de Castelao, ambos en Galicia). En un recuadro se resume el asunto y más abajo se describen los antecedentes, razonamientos jurídicos de las partes y el fallo.

A. Castillo de Villassar de Dalt. Auto del TS de 20 de noviembre de 2008 (rec. 4616/2007):

Concesión de dispensa parcial (espacial y temporal) de la visita por incidencia en la vida personal y familiar de los propietarios del BIC, que residen habitualmente en el inmueble.

El castillo de referencia fue declarado monumento histórico-artístico en 1931 (BIC desde la LPHE). En julio del año 2002 los propietarios solicitan de la Administración la dispensa de la obligación de permitir la visita pública del castillo, al amparo del art. 30.2 de la LPCCat, que es obtenida por silencio administrativo positivo, al transcurrir tres meses desde esa petición, como así lo declara la resolución de 29 de octubre de 2002 de la Dirección General del Patrimonio Cultural. El Ayuntamiento de Vilassar de Dalt interpone recurso de alzada contra la misma ante el Consejero de Cultura de la Generalitat de Cataluña que, mediante resolución de 15 de septiembre de 2003, anula la concesión de dispensa total de la visita pública y establece un régimen de visitas particular en el que se excluyen del recorrido los lugares vinculados directamente con la vida doméstica. Notificado el acuerdo, los propietarios interponen un recurso en vía contencioso-administrativa, por considerarlo insuficiente a la vista de las circunstancias concurrentes.

La STSJ de Cataluña nº 552/2007, del 26 de junio (rec. nº 814/2003) resuelve el litigio, estimando parcialmente el recurso, en el sentido de anular la resolución del Consejero de

¹⁴⁰ Tras una indagación en las bases de datos disponibles sobre la actividad de los tribunales de justicia y en los escritos doctrinales, se ha podido comprobar que los fallos con incidencia sobre esta materia son los 6 que se resumen a continuación, a los que alude el artículo de Jesica GALLEGO GÓMEZ publicado en la revista electrónica *e-rph* nº 21, 2017, pp. 6-38, de diciembre de 2017, que lleva por título “El derecho de visita pública en los Bienes de Interés Cultural: Análisis jurisprudencial”.

Cultura de la Generalidad de Cataluña de 15 de septiembre de 2003, en el exclusivo particular relativo a las fechas en que debe producirse la visita pública del castillo de Vilassar de Dalt, que se limita al primer martes de cada mes, excepto el mes de agosto, con la confirmación expresa de las restantes condiciones contenidas en la resolución impugnada.

El hilo conductor del razonamiento que ha llevado al TSJC a este fallo puede resumirse en los siguientes trazos. En primer lugar, y como cuestión preliminar pero no exenta de importancia, señala que “no cabe reputar inválida la resolución recurrida, por el hecho de no haberse producido todavía el desarrollo reglamentario de la ley” (FJ4), sobre la base de que “aunque es cierto que el texto legal se remite a la colaboración del reglamento a la hora de determinar las condiciones aplicables al régimen de visita pública, no cabe dejar de lado que la propia ley contiene una obligación específica e incondicionada para los titulares de bienes culturales de interés nacional, que resulta directamente aplicable y que fija su duración mínima, salvo la posibilidad de dispensa total o parcial en casos justificados”.

En segundo lugar, tras resumir y valorar la situación en estos términos (FJ 59: “el castillo de Vilassar de Dalt constituye la residencia habitual del recurrente y su familia, por lo que la visita pública de aquél incide indudablemente en la esfera de su intimidad y hace necesario ponderar adecuadamente los distintos intereses en conflicto, como son, por un lado, el interés del recurrente en salvaguardar la privacidad de su vida personal y familiar y, por otro, el interés general que supone permitir el acceso del público a un bien inmueble integrante del patrimonio cultural”, añade lo siguiente: “La resolución impugnada ha hecho un uso parcial de esta facultad, en el sentido de que se han limitado las visitas en el aspecto espacial, pero no en el temporal. En efecto, la Administración, consciente de que el castillo de autos se halla habilitado como residencia privada, ha excluido de las visitas los lugares más directamente vinculados con la vida doméstica, concentrando aquéllas en las estancias de carácter más monumental, aunque ello no evita totalmente, como pone de relieve el dictamen pericial, que el circuito de visita transcurra por zonas ocupadas por los moradores, como la piscina o la escalera que une la planta baja y la planta primera, que se halla junto a la cocina y el comedor. Sin embargo, en este aspecto cabe apreciar que la resolución impugnada ha minimizado en lo posible las molestias para los ocupantes del castillo y, desde este punto de vista, no resulta irrazonable o desproporcionada, en la medida en que ha limitado el régimen de visitas a los espacios más vinculados con el carácter histórico del edificio”.

Finalmente, realiza la siguiente consideración sobre el aspecto temporal, decisiva para apoyar su fallo: “se constata que la Administración ha fijado los días de visita en cuatro mensuales, salvo en agosto, lo que no constituye propiamente una dispensa parcial, sino

que se reduce a establecer el régimen de visitas en el mínimo establecido con carácter general en el artículo 30.3 de la Ley 9/1993. Vistas las circunstancias que concurren en este supuesto, debe considerarse que ello no atiende debidamente al carácter residencial del monumento, puesto que el sistema de visita prácticamente semanal que debe observarse durante todo el año, con la excepción del mes de agosto, incide claramente en la vida personal y familiar del recurrente, lo cual ha de justificar una dispensa parcial temporal mayor, que, desde la perspectiva que ofrece el precepto antes citado y ponderando los distintos intereses en presencia, ha de fijarse prudencialmente en un día de visita mensual, concretado en el primer martes de cada mes, excepto el mes de agosto, con las restantes condiciones que incorpora la resolución impugnada". En definitiva, el Tribunal reduce la obligación de abrir el castillo a 11 días, en vez de los 48 que establece la ley con carácter ordinario y limita el recorrido de la visita a determinadas zonas.

Contra esta sentencia, los propietarios del Castillo interpusieron un nuevo recurso, que se resolvió mediante el Auto del TS de 20 de noviembre de 2008, que inadmite el recurso de casación interpuesto y confirma la STSJ de Cataluña del 26 de junio de 2007. Con posterioridad a ese Auto, se firmó un convenio entre el alcalde de la localidad y el propietario por el que se permitía la visita 11 días en fechas señaladas para la localidad¹⁴¹.

B. Catedral de Ávila. STS de 10 de febrero de 2009 (rec. 1998/2006)

En este caso los tribunales declaran improcedente la autorización de la ejecución de un proyecto de obras en el presbiterio de la catedral porque, de realizarse, se imposibilita la visita y el estudio de las lápidas existentes en ese espacio, argumentando que dado que hay una solución arquitectónica que permite compaginar la función social religiosa de la iglesia con el resto de funciones propias de un bien de interés cultural (visita pública), se debe optar por hacerla efectiva.

El Obispado y Diócesis de Ávila interpone recurso de casación ante el Tribunal Supremo, contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de Burgos del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-León, de 28 de enero de 2005 (STSJ CL 414/2005), que estima casi en su integridad el recurso Contencioso-Administrativo núm. 344/2002 interpuesto por la Real Academia de la Historia contra la Orden de la Consejería de

¹⁴¹ Resulta curioso que, con posterioridad a ese Auto, se firmó un convenio entre el alcalde de la localidad y el propietario para los dos próximos años y prorrogables de año en año, por el cual se permite visitar, en turnos de 20 o 25 personas, el patio exterior, el puente del foso, el patio de entrada, la capilla de la Trinidad del siglo XVII, el porche principal y el patio interior de la torre, origen de todo el edificio, 11 días al año, pero no los primeros martes de cada mes, como indicó el TJSC, sino en fechas señaladas para la localidad. Así se desprende del artículo de Jessica Gallego, publicado por la revista e-rph nº 21, de diciembre del 2017, y de varios recortes de prensa localizados en la red.

Educación y Cultura de la Junta de Castilla y León de 10/04/2002, que resolvía el recurso interpuesto contra la Resolución de 5 de diciembre de 2001 de la Dirección General de Patrimonio y Promoción Cultural por la que se autoriza el proyecto de ejecución de las obras de remodelación del Presbiterio de la Capilla mayor de la Catedral de Ávila. La sentencia del TSJCL anula las resoluciones recurridas y ordena al Cabildo de la Catedral y a su Obispado el levantamiento de las obras realizadas a su amparo y las que queden afectadas por esta anulación (altar y ambón), sin haber lugar a lo demás solicitado en la demanda y sin expresa imposición de las costas procesales a ninguna de las partes.

Lo que subyace en el debate generado con motivo de las obras de remodelación del presbiterio de la Catedral planteadas por el Obispado es la contraposición entre la necesidad de preservar el fin litúrgico de esta Capilla mayor y su adaptación a las exigencias del Concilio Vaticano II (entre las que se encuentran la de la celebración de los actos litúrgicos de cara a los feligreses y con la máxima participación de los mismos, situando el altar mayor de tal forma que concluyan hacia él todas las miradas de éstos de forma lógica y directa), y la protección del derecho de los ciudadanos a contemplar las lápidas y laudas que se encuentran allí, por poseer un valor histórico-artístico digno de conservación. Con la realización de las obras inicialmente aprobadas, ese monumento funerario corría peligro de sufrir daños irreparables en su integridad y de quedar imposibilitado para la contemplación pública.

Como dice el Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, y ratifica después el Supremo, si no hubiese unos medios técnicos adecuados para permitir el cumplimiento de las dos funciones, la religiosa y la histórico-artística que se recoge en el Real Decreto 111/86 y en la Ley 16/85, habría que estudiar la cuestión de si es más importante proteger el derecho de los ciudadanos a contemplar este monumento funerario o el derecho a realizar la función social religiosa de la Catedral, pero dado que en este caso sí cabe una solución arquitectónica que compagine ambas funciones, debe seguirse ese camino. Así, el FJ 4 de la STS 528/2009 de 10 de febrero (recurso nº 1998/2006), “la sentencia recurrida por las razones que expone, apoyadas en los informes periciales obrantes, aprecia y valora la compatibilidad ente ambos usos y por tanto no cabe apreciar que concurran ninguna de las infracciones denunciadas”.

Entre otros motivos de casación, los recurrentes plantean la infracción por falta de aplicación del artículo 13.2 de la LPHE y de la Disposición Adicional 4ª del Reglamento aprobado por Real Decreto de 10 de enero de 1986, puesto que la sentencia de instancia ordena el levantamiento de las obras realizadas en el Presbiterio, para permitir la visión del conjunto de las laudas o losas de los enterramientos de algunos Obispos por parte del público, cuando el art. 13.2 LPHE permite que la Administración competente pueda dispensar de esta obligación si media causa justificada y la DAd 4 arriba citada, que la

desarrolla parcialmente, excluye de la visita pública los lugares que no afecten a su condición de BIC. A este respecto manifiesta el TS en el FJ 6 lo siguiente: “Procede rechazar tal motivo de casación. No cabe apreciar la concurrencia de las infracciones denunciadas cuando además de que el régimen de visitas que establece el artículo 13.2 de la LPHE parece en principio estar referido, como refiere la parte recurrida, para los bienes de propiedad particular, es lo cierto, que según muestran las actuaciones y valora la Sala de Instancia, no es solo que con las obras autorizadas se hace difícil por su complejidad - hasta diez horas y medios complejos son precisos- el permitir la visita durante los cuatro días a que se refiere el artículo 13 citado, sino que no se permite una visión total y completa del monumento funerario y sobre todo, que la Sala de Instancia valora además que las obras autorizadas pueden perjudicar el monumento funerario, tanto por el peso de las obras que descansa sobre parte del monumento funerario como por la posibilidad de filtraciones.”

En definitiva, más que entrar a valorar si las razones para la dispensa están o no suficiente y acertadamente justificadas (en función de la demanda de visitantes, su singularidad respecto a otras del mismo estilo que puedan hallarse en las cercanías y de otras alternativas posibles para su contemplación y estudio, por ejemplo), declara que en la situación actual la visita se hace compleja y que el objeto histórico-artístico corre el riesgo de deteriorarse como consecuencia de las obras aprobadas, lo cual es evidente que sí resulta relevante.

C. Pazo de Meirás (STS 29/09/2010) y Casa Familiar de Castelao (STS 21/02/2012)

Los titulares de ambos bienes impugnan los Decretos de declaración de BIC y a la vez solicitan la suspensión de la ejecutividad de los mismos por las cargas, a su juicio desproporcionadas, que les ocasionará la apertura al público de los inmuebles. El tribunal estima que el debate sobre la ponderación de los perjuicios personales derivados de la visita y el beneficio general que con ella se alcanza, y la consiguiente determinación de las condiciones - o en su caso, de la dispensa - debe plantearse cuando corresponda hacer efectiva dicha obligación, no antes.

El perjuicio económico que conllevaría para ellos abrir el espacio al público es el principal argumento utilizado por los propietarios del Pazo o las Torres de Meirás (Sada) y de la Casa de Castelao, en Rianxo, para solicitar (por otrosí del escrito de interposición de los recursos contencioso-administrativo deducidos contra los decretos de declaración de bien de interés cultural de ambos inmuebles), la suspensión de la ejecutividad de dichos Decretos. En concreto, los recurrentes de los dos supuestos aluden a la necesidad de contratar personal y de seguros; a lo que en el caso del Pazo de Meirás añade eventuales

problemas de orden público¹⁴². Se pueden aplicar a los dos casos estas palabras del recurso sobre la Casa de Alfonso D. Rodríguez Castelao: "se está obligando a que el propietario (...) se vea en la obligación de abrirla al público (...) Esta entrada representaría para cualquier propietario unos gastos altamente costosos, pues hará falta contratar una persona que, durante los días que permanezca abierto, controle la entrada de la gente, por una parte, y por la otra, tener unos seguros para los accidentes que puedan producirse que cubran tanto los gastos materiales, como los personales que se puedan producir (...)". Junto a ese argumento en ambos casos se invoca, además, el requisito de la apariencia de buen derecho.

En los dos supuestos, el TSJ de Galicia (Autos de 29 de mayo y 8 de septiembre de 2009, en el recurso relativo a Meirás, y de 9 de febrero y 22 de abril de 2010, recaídos en la pieza separada de medidas cautelares del recurso contencioso administrativo 4237/2009 sobre el BIC de Rianxo, resuelto por STSJG nº 1183/2011), deniega la medida cautelar solicitada por considerar que los gastos económicos alegados, de vigilancia y seguros, "están apuntando a unos evidentes perjuicios de carácter hipotético (...) que, en su caso, algunos de ellos, podrían valorarse en el momento en que por la Administración autonómica se fijara el horario, el calendario, la forma y el sistema en que los ciudadanos puedan realizar las visitas (...) en consonancia con lo establecido en (...) la citada Ley del Patrimonio Cultural de Galicia. Por lo que en definitiva no pueden considerarse ni unos perjuicios actualizados, ni tampoco, actualizables. Sin olvidar, naturalmente, que dichos hipotéticos daños patrimoniales, como recuerda el Letrado de la Xunta, siempre encontrarían suficientes mecanismos resarcitorios a cargo de la Administración gallega".

Ante esa decisión los interesados recurren esos Autos ante el Tribunal Supremo por considerar, en definitiva, que "debería resolver el conflicto entre el interés público y el privado que en este caso sería la imposición a la propiedad del sitio histórico de la obligación que establece el art. 26.3 de la LPCGal", de facilitar la visita pública. El TS resuelve (cfr. STS 4852/2010 de 29/09, rec. 6167/2009 y STS nº 833/2012 de 21/02, rec. 5374/2010) declarando que no ha lugar al recurso de casación. En la primera de sus sentencias realiza unas consideraciones que ahora exponemos y que prácticamente reitera cuando resuelve el recurso sobre el otro BIC; considera que "la Sala ponderó los intereses en conflicto, y primó el interés general que entraña la declaración de ese inmueble como bien de interés cultural sobre los intereses que defiende la parte, y que suponen unas limitaciones en su dominio sobre el inmueble que vienen impuestas por

¹⁴² Cuestión que explican con las siguientes palabras: "ante una eventual manifestación de carácter político o por la entrada de cualquier persona que aprovechara la ocasión para cometer algún acto vandálico o un atentado", que se derivan del conflicto latente desde hace años en relación con la titularidad de este bien, que la corporación municipal y muchos otros estiman que debe corresponder al Ayuntamiento y no a los descendientes de F. Franco, como ocurre en la realidad.

Ley”, añadiendo que “sin duda esos intereses son dignos de tenerse en consideración, y hasta, en determinados aspectos, también dignos de protección”, y poniendo de manifiesto, en ese sentido, que “sobre la carga que para la propiedad representen, la Administración muestra, como expresamente afirma en su escrito, la necesaria comprensión para alcanzar un acuerdo que permita cumplir la obligación legal del modo menos gravoso para la propiedad y respetando aquellos derechos que asistan a la misma”. Para rematar, trae a colación el mismo argumento que el TSJ de Galicia en relación con el carácter hipotético de esos perjuicios y declara que “será cuando se haga efectiva la carga u obligación a que se refiere el art. 26.3 de la Ley de Patrimonio gallego cuando será el momento de discernir el cómo la misma se ha de cumplir, y el modo y los medios que habrán de servir para hacerla efectiva, que habrán de adaptarse a las circunstancias concretas del bien de que se trata”.

D. “Cueva de la Pileta”. STS de 26 de junio de 2012 (rec. 4998/2010)

Se plantea un conflicto entre el derecho del propietario de la cueva, que la explota turísticamente, y la potestad administrativa de inspección y control del uso del BIC. Los propietarios de las cuevas impugnan la medida cautelar del cierre temporal de la misma impuesta por la Administración competente con el fin de investigar, entre otras cuestiones, el grado de afección de las visitas (que en este caso son numerosas por su explotación turística) sobre la conservación del bien. El Tribunal considera la medida administrativa suficientemente justificada y proporcionada.

El debate en torno al acceso a este inmueble ya fue objeto parcial de análisis más arriba. Su origen está en el modo de evaluar los motivos que llevaron a la Administración a adoptar la medida cautelar consistente, en definitiva, en la realización de un estudio y consiguiente cierre al público de la cueva, a fin de conocer, entre otros aspectos, cómo están afectando las visitas y las medidas de protección aplicadas por la propiedad sobre el bien protegido, considerado el yacimiento de arte rupestre más importante de la Comunidad Autónoma de Andalucía; un chequeo conveniente si se tiene en cuenta que la cueva está siendo explotada turísticamente por sus propietarios sin autorización desde comienzos del siglo XX. El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en su sentencia de 28 de junio de 2010, considera suficiente los motivos señalados por la Administración para actuar así y resuelve desestimar el recurso contra la Resolución que confirmaba la adopción de esas medidas previstas para la “Cueva de la Pileta” en Málaga. Los propietarios, en cambio, no satisfechos con la actuación administrativa ni judicial que la confirma, acuden al Tribunal Supremo en casación, alegando entre los motivos del recurso la vulneración de la función social del derecho a la propiedad privada, garantizado en el art. 33 CE, y que la sentencia vulnera los artículos 36 y 39 LPHE, al permitir a la Administración tomar el control de la cueva y excluir a los propietarios de su función de conservación del bien.

Para rematar, el Tribunal supremo declara en la STS 5030/2012, de 26 de junio, no haber lugar al recurso de casación de la sentencia y condena en costas al recurrente. Afirma en su FJ3 que es la regulación legal en relación a cada tipo de bienes la que debe respetar el contenido esencial del derecho de propiedad, entendido como lo hace el Tribunal Constitucional en diversas sentencias, donde se habla de “recognoscibilidad de cada tipo de derecho dominical en el momento histórico de que se trate y como practicabilidad o posibilidad efectiva de realización del derecho, sin que las limitaciones y deberes que se impongan al propietario deban ir más allá de lo razonable”¹⁴³, y en el FJ 4 que la orden de realizar el estudio de esa Cueva es una actuación instrumental de la comprobación por parte de la Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía que la propiedad ejecuta cuanto exige su obligación de conservación, mantenimiento y custodia, sin acordar por sí ninguna medida de conservación o de mantenimiento, ni de limitación del uso (más allá del cierre cautelar al público mientras dure el estudio).

E. Alto Horno nº 1 de *Altos Hornos de Vizcaya*. ATS de 10 de diciembre de 2015 (rec. 2104/2015)

El tribunal exime a los propietarios de asumir los gastos de conservación del bien en condiciones de seguridad, para garantizar su pervivencia y disfrute público, al considerar las circunstancias del caso (estado ruinoso) y los costes desproporcionados que supone e impone a las AAPP su asunción. Es un caso raro pero expresivo porque pone de manifiesto que la actividad administrativa no se agota en la mera declaración del bien como BIC y los mecanismos de protección legal que se derivan de ella, sino que en ocasiones, cuando el coste de mantenimiento es excesivo para sus titulares, debe implicarse más y contribuir directamente a su pervivencia, rehabilitación y puesta en valor, de modo que se aseguren los medios que permitan alcanzar el objetivo final del disfrute colectivo del BIC.

El Tribunal Supremo, mediante el Auto citado (recurso núm. 2104/2015) inadmite el recurso de casación interpuesto por el letrado de la C.A. del País Vasco contra la sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, STSJPV 238/2015, de 11 de mayo, en el recurso 30/2006, por el cual los propietarios impugnan el Acuerdo de 25 de octubre de 2005, del Consejo de Gobierno del Gobierno Vasco, por el que se desestimó el recurso de reposición interpuesto contra el Decreto 130/2005, de 7 de junio, que declara BIC, con la categoría de monumento, al Alto Horno nº 1 de Altos Hornos de Vizcaya, y fija el régimen de protección y unas medidas de fomento que concretan el deber de colaboración administrativa en la conservación del Horno Alto de Sestao como sigue: “De conformidad con lo prevenido en la Ley 7/1990 del Patrimonio Cultural Vasco, el Gobierno Vasco y la Diputación Foral de Bizkaia, en el ámbito de sus respectivas

¹⁴³ Y continúa: “sin que del artículo 33 de la Constitución directamente se derive que la realización de estudios para la determinación de la manera y forma de conservación de un Bien de Interés Cultural lamine el contenido esencial del derecho de propiedad de los recurrentes, que tampoco impone nada en orden la iluminación en la Cueva de la Pileta.”

competencias, incluirán en sus programas anuales de ayudas dirigidas a la conservación del Patrimonio Cultural, las subvenciones necesarias para colaborar con los titulares del Horno Alto de Sestao en el mantenimiento de esta instalación y su entorno en las debidas condiciones de conservación”.

En concreto, el fallo del TSJPV del 11 de mayo de 2015 dispone lo siguiente: 1º.- Ratificar la declaración de BIC del Horno Alto 1 de Altos Hornos de Vizcaya en Sestao con la categoría de monumento. 2º.- Declarar la parcial disconformidad a derecho del Decreto y Acuerdo recurridos, exclusivamente en cuanto se impone a la propiedad del Horno Alto 1 asumir, aunque lo sea parcialmente, la obligación de conservación de la instalación para garantizar la pervivencia del bien cultural. Y 3º.- No hacer expreso pronunciamiento en cuanto a las costas.

El caso es bastante singular y viene de lejos, puesto que el mismo Tribunal ya había tenido ocasión de pronunciarse con anterioridad sobre la calificación de ese bien como BIC. Y es que en el año 1999, el gobierno Vasco, mediante el Decreto 253/1999, de 15 de junio¹⁴⁴, había declarado BIC ese mismo bien, que había formado parte del perfil inconfundible del paisaje de la ría de Bilbao, configurado por la presencia de la actividad siderúrgica, de la que es heredera. El gobierno entiende que ese Horno Alto de Sestao (nº1 de Altos Hornos de Vizcaya) resalta entre los viejos Hornos Altos, de los que se pretende conservar una representación, por su destacada imagen, por su valor emblemático y por su importancia en esta actividad productiva.

Contra ese Decreto interpusieron un recurso ante el TSJ País Vasco los propietarios del mismo, alegando fundamentalmente el estado de ruina del Alto Horno que, según su criterio, impide la visita al mismo y requiere una importante inversión financiera para asegurar las condiciones de seguridad y mantenimiento del mismo. Para el demandante, esta carga no podría atribuirse ni al titular del horno ni a los del terreno, sino que tendría que ser costeada con cargo a fondos públicos. Señala que el bien objeto de protección no reporta ninguna utilidad a su propietario y sobre él existe una obligación contractual para su demolición, que perjudica el desarrollo industrial. Partiendo de esta base, los demandantes califican la imposición como de imposible cumplimiento si no se financia con fondos públicos, defendiendo por ello que el efecto que se conseguirá con la Declaración no será otro que la ruina del propio bien calificado de monumento. El recurso es resuelto mediante la STSJPV de 9 de abril de 2003 (rec. 410/00 y acumulados: 415 y 416 y 421/2010), que ordena que se retrotraigan las actuaciones del expediente, para que por la Administración se resuelva el expediente de forma motivada en relación con las

¹⁴⁴ Boletín Oficial del País Vasco nº 121, del 28 de junio de 1999.

concretas circunstancias concurrentes en la calificación como bien cultural con la categoría de Monumento del Horno Alto nº 1.

En ejecución de sentencia, el gobierno retrotrae el expediente incorporando al mismo un estudio pormenorizado y una valoración de las actuaciones necesarias para el mantenimiento y conservación del bien, de acuerdo con el régimen de protección otorgado al inmueble. Se incluye un informe sobre el estado y la recuperación del bien, suscrito por dos arquitectos, que efectúa una minuciosa descripción del estado del Horno Alto nº 1 e incluye una detallada valoración de la incidencia que dicha declaración tiene para las entidades privadas afectadas y una propuesta de intervención concretando las actuaciones que conlleva la intervención propuesta y su valoración. Frente a las alegaciones de los propietarios, tanto ese informe que se incorpora al expediente como el ya obrante, emitido por el Arquitecto del Centro de Patrimonio Cultural, coinciden en señalar, que si bien es preciso realizar actuaciones de seguridad y limpieza, los elementos estructurales del bien conservan su capacidad resistente, por lo que no puede considerarse, por tanto, que esté en un estado ruinoso. Y así, cumplidos de nuevo los trámites administrativos precisos, el gobierno vuelve a declararlo BIC, con las matizaciones antes indicadas respecto al régimen de protección y mantenimiento, mediante el Decreto 130/2005, de 7 de junio, que incluye las medidas de fomento y colaboración arriba señaladas. Contra ese acto y dentro del plazo oportuno, ALTOS HORNOS DE VIZCAYA S.A. interpone recurso de reposición, que es resuelto en sentido desestimatorio por el Acuerdo de 25 de octubre de 2005, del Consejo de Gobierno del Gobierno Vasco, que vuelven a impugnar en vía judicial, como dijimos al comienzo del relato de este caso.

En esta ocasión, doce años después de su primer pronunciamiento, el Tribunal estima parcialmente el recurso. Como señalamos al inicio de la exposición de este supuesto, el fallo, por un lado, teniendo en cuenta sobre todo que es un hecho constatado por los informes técnicos y no discutido en el recurso de reposición, que el Horno Alto 1 de Altos Hornos de Vizcaya ostenta una relevancia o singular valor que lo hacen susceptible de una especial protección (FJ2), ratifica la declaración de este Horno Alto nº 1, situado en Sestao, como BIC con la categoría de monumento, pero, a la vista de las cargas que supone para los distintos propietarios afectados, añade que declara la parcial disconformidad a derecho del Decreto y Acuerdo recurridos en cuanto se impone a la propiedad del Horno Alto 1 asumir, aunque lo sea parcialmente, la obligación de conservación de la instalación para garantizar la pervivencia del bien cultural. A continuación se detallan las incidencias de esa declaración sobre los afectados porque son precisamente los intereses de estas personas los que el Tribunal ponderó con el interés general del acceso al bien como exponente excepcional de la actividad siderúrgica

y de su función en la configuración histórica, social y paisajística de Bilbao y su entorno, para resolver el recurso en el sentido expuesto.

Una vez confirmado el valor cultural del bien y el acierto de la motivación del acto (declaración del BIC) desde ese ángulo, procede a realizar la valoración singular de las especiales limitaciones que produce tal declaración. En este sentido a lo largo de varios FJ se pone de manifiesto lo siguiente:

- Según un informe pericial aportado por la administración pública, las actuaciones mínimas necesarias para garantizar la pervivencia del bien, es decir, su conservación en condiciones de seguridad y para mejorar su “visitabilidad” a efectos de inspección y de mantenimiento, y de ralentizar su proceso de degradación para que pueda mantenerse su estado actual mientras permanezca cerrado tendría un coste de 50.694,12 euros. (La Administración entiende que con ello se da cumplimiento a la obligación que estableció la sentencia de realizar una valoración singular de la incidencia que la declaración tenía en las entidades privadas afectadas y por otro, que se ajusta al art. 20 de la LPCPV)
- Otro informe pericial encargado por los demandantes defiende que la adaptación del horno como Monumento comportaría costes muy elevados, que se estiman en 3,75 millones de euros aproximadamente, en el caso de la adecuación para la contemplación y visita y 0,94 millones de euros al año para su mantenimiento, una vez adecuado el bien.
- Los demandantes argumentan que teniendo en cuenta que la calificación del bien como BIC, de entrada impide la demolición, aunque esta ya estuviera prevista, se estaría perjudicando el derecho industrial del titular del derecho de superficie (ACERIA COMPACTA) y a la entidad titular del terreno (ACERALÍA), imponiéndoles a estas entidades el sacrificio especial de costear su conservación, sin ninguna contrapartida.
- En relación con eso, la Administración manifiesta que la declaración de bien cultural calificado no supone la obligación de realizar actuaciones o dar uso al monumento, sino que únicamente lo protege como tal; precisa que “se debe cuestionar la necesidad de un uso determinado ligado al acceso público, con una finalidad expositiva, contemplativa o didáctica, aunque sea algo deseable pero se recalca que no está sujeto a momento temporal determinado, sí a factores de oportunidad que ahora no se darían” y que “la declaración como bien cultural le otorga protección legal por su valor cultural, pero no implica forzosa y directamente su puesta en valor, ni mucho menos, con carácter inmediato y ello enlazando con las dificultades económicas y de gestión actuales, para reconocer

que promover un proyecto concreto de puesta en valor del bien no tendría interés para los propietarios, considerando así mismo evidente que no tienen ninguna obligación en tal sentido. (FJ4). Añade, en relación con el informe pericial presentado por la propiedad, que este desprende una inmediatez temporal que no guarda relación con la protección y conservación de los monumentos y, tras ello recalca que en este caso lo que se debe valorar es la estricta conservación del bien de modo que se garantice su existencia. Después se habla de que eso constituiría una fase inicial pero que, efectivamente, en algún momento tendrían que llegar la rehabilitación y puesta en valor para facilitar el acceso público.

- Se manifiesta que en el transcurso del proceso judicial, la propiedad del alto horno, ALTOS HORNOS DE VIZCAYA, hizo una donación del mismo a la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que mediante Orden de 21 de enero de 2000 de la Consejera de Cultura no se acepta, alegando distintas razones.
- La Sala constata de nuevo que el horno no podrá tener ningún uso, ni como tal ni de otro tipo, para los propietarios, así como la exclusión de la posibilidad de traslado (que sí admitía, en cambio, el Decreto de 1999) y el deber contractual que pesa sobre los dueños de demolerlo.
- Por parte de la Administración demandada se trae a colación la inclusión del bien en el Plan de Patrimonio Industrial del Ministerio de Cultura, la publicación en el BOE de 22 de abril de 2006 de la resolución de la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales por la que se anuncia la convocatoria de concurso de consultoría y asistencia para la redacción del proyecto básico y de ejecución, seguridad, salud y dirección de obras de consolidación del Alto Horno nº 1 de Sestao, con presupuesto de licitación por importe de 59.038,20 euros, y la suscripción, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Euskadi, de un protocolo de colaboración entre Gobierno Vasco, la Diputación Foral de Vizcaya y el Ayuntamiento de Sestao con la finalidad de apoyar la calificación otorgada al Alto Horno nº 1 y ayudar a sus titulares en la conservación.

En definitiva, a la vista de todo ello, el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco considera que en este caso no se pueden imponer a la propiedad la carga de la conservación y mantenimiento del bien, aunque sea parcialmente, para garantizar su pervivencia del bien, sino que se considera justificado, por el desproporcionado coste económico, que deben ser las administraciones las que asuman la conservación y mantenimiento tras la protección cultural del Horno Alto, que ratifica. El letrado de la Comunidad Autónoma recurre esta sentencia en casación ante el Tribunal Supremo, pero este lo inadmite.

IV. El acceso a la contemplación del bien desde el exterior.

Las leyes sectoriales no vinculan directamente la contemplación de los bienes inmuebles con el derecho de acceso a su disfrute, pero en cierto modo lo presuponen y tratan de garantizarlo, al menos respecto a los bienes arquitectónicos de mayor relevancia. Esa intención se refleja en todas las normas que buscan, a través de diferentes medios, asegurar la contemplación adecuada de los bienes protegidos, de manera que se puedan apreciar sus valores y gozar de esa visión directa de las construcciones en su contexto espacial sin perturbaciones que lo impidan o distorsionen.

Antes de entrar en la consideración de los medios concretos previstos en este ámbito para promover su efectividad – delimitación de entornos de protección y régimen de control de las intervenciones sobre el mismo, criterios encaminados a garantizar su adecuada ordenación y percepción del bien, tipificación de infracciones y ayudas – conviene introducir algunas anotaciones en torno a la regulación de la conservación de los bienes arquitectónicos, premisa fundamental del goce por la vía contemplativa y eje sobre el que se articula el régimen jurídico del patrimonio cultural.

De conformidad con el mandato recibido del constituyente (art. 46 CE), las leyes sectoriales definen el marco para garantizar la conservación de todos los bienes culturales. Para esto, desde la primera de ellas, imponen a los propietarios o titulares de derechos reales y poseedores, el deber de conservarlos y custodiarlos (art. 36.1 LPHE), y en relación con los inmuebles, declaran que en ningún caso podrá procederse a su demolición sin la previa firmeza de la declaración de ruina y autorización de la Administración competente (art. 24.2 LPHE), y otorgan a la misma todo tipo de facultades para impedir un derribo y suspender cualquier clase de obra o intervención (art. 37.1 LPHE), o modo de utilización (art. 36.2) que los ponga en peligro, además del establecimiento de otras muchas medidas de ordenación, policía y fomento. Los artículos citados de la LPHE se refieren a los inmuebles declarados de interés cultural, pero las demás leyes sectoriales extienden estos deberes a todos los bienes integrantes del patrimonio arquitectónico, de manera que queda prohibido el derribo de cualquier edificación sometida a un régimen de protección o a un procedimiento en curso destinado a adquirirlo, salvo autorización expresa de la administración cultural. En definitiva, se pretende que entre unos y otros (titulares de derechos reales y órganos administrativos competentes), los bienes se mantengan en condiciones adecuadas de integridad y autenticidad, de modo que sus atributos culturales puedan ser reconocidos sin dificultad.

Por su relación con el tema que nos ocupa, la contemplación de los bienes arquitectónicos protegidos, no sólo las construcciones aisladas sino también de los

conjuntos y lugares protegidos, me parece conveniente resaltar dos cuestiones que en la práctica generan gran cantidad de litigios, entre otros motivos, porque ambas están contempladas también en las leyes del suelo y esa dualidad de regímenes no favorece el cumplimiento eficaz de la finalidad que ambos órdenes comparten¹⁴⁵.

La primera se refiere a las consecuencias del incumplimiento de ese deber. Las leyes culturales prevén, al igual que las leyes del suelo, que la administración pueda dictar órdenes de ejecución y que, en el caso de que no se acaten según las actuaciones allí precisadas o en el plazo determinado, sin la debida justificación, pueda procederse a la ejecución subsidiaria o a la imposición de multas coercitivas, y acudir a la expropiación. En este caso de incumplimiento, real o potencial, a la confluencia de normas de distinta procedencia se añade la complejidad derivada de la posible intervención de órganos de inspección dependientes de diferentes administraciones, autonómica y local y su necesaria coordinación.

La segunda es la situación de ruina, fuente de conflictos y la que más afecta a la contemplación. El estado ruinoso de muchos bienes protegidos, que no siempre deriva de actuaciones culpables de su titular, es muy frecuente en el ámbito rural por el abandono del medio por parte de sus pobladores, pero también los barrios históricos de las ciudades se ven afectados por este fenómeno. Al hilo de esta situación surgen bastantes preguntas: ¿Cómo se compagina esta situación de falta de conservación, con el derecho de acceso y disfrute por la vía de la contemplación? ¿Es posible derribar la edificación que se encuentra en ese estado ¿hay que mantenerlo en ese estado o restaurarlo forzosamente? ¿Quién sufraga esos gastos? ¿Cabe la reconstrucción de elementos? Y en ese caso, ¿Con qué criterios? El tema, sin duda complejo, ha sido objeto de diferentes respuestas por parte de las leyes así como de una atención doctrinal amplia. Aquí sólo cabe esbozar algunas de ellas.

En general, las leyes sectoriales mantienen la posibilidad de demolición, si la Administración cultural autonómica lo autoriza, pero algunas leyes del suelo, contraviniendo este criterio, prohíben absolutamente el derribo de edificios históricos, lo que agudiza la inseguridad jurídica¹⁴⁶. Sobre la cuestión de los gastos de las obras de restauración o rehabilitación para que el bien pueda volver a ser disfrutado, a quién

¹⁴⁵ A pesar de que este solapamiento de regímenes se ha puesto de manifiesto hace tiempo, todavía sigue sin encontrar una solución adecuada y continua siendo objeto de investigaciones en busca de propuestas que contribuyan a su simplificación e integración. Así ocurre al menos en Galicia, donde recientemente se ha publicado una tesis defendida en la Universidad de la Coruña por JULIÁN ALONSO GARCÍA en esta línea, bajo el título "Patrimonio cultural y Urbanismo. Hacia un sistema integrado de intervención administrativa en los inmuebles histórico-artísticos en Galicia" (2016).

¹⁴⁶ Cfr, sobre esto, la obra de BARRERO RODRÍGUEZ, C., *La ordenación urbanística de los conjuntos históricos*, Iustel, 2006, pp. 172 – 183, y la bibliografía y jurisprudencia que allí se apunta.

corresponde sufragar esos costes, ya se avanzó una respuesta en el apartado anterior al tratar de la solución jurisdiccional, basada en el juicio de proporcionalidad, suscitada con ocasión de la visita a los Altos Hornos nº 1 de Vizcaya, que había sido declarado BIC y se encontraba en muy mal estado. En relación con los criterios técnicos o de intervención material que deben presidir, en su caso, la conservación, consolidación, rehabilitación y mejora de los bienes inmuebles, con las reconstrucciones que se permitan, se plantea la duda de si deben estar previstos legalmente o no. La ley estatal (art. 39 LPHE) y muchas otras¹⁴⁷ así lo han hecho pero la opinión doctrinal mayoritaria hoy en día es que no debe ser así¹⁴⁸. Vinculado a este asunto, se ha planteado qué conducta se debe observar cuando la obra que se ha realizado, con autorización previa o no, en vez de contribuir a su conservación y puesta en valor, dificulta la apreciación de sus atributos originarios o los hacen prácticamente irreconocibles, pero cuya demolición es inviable o no soluciona el problema. Hay un caso paradigmático reciente, el del teatro romano de Sagunto, con obras autorizadas y posteriormente declaradas contrarias a derecho por la STSJVal de 30 de abril de 1993 y el Tribunal Supremo (STS de 16 de octubre de 2000, rec. 3699/1993), que ha dado lugar a interesantes digresiones¹⁴⁹ que aportan elementos para la reflexión.

La delimitación de entornos de protección y su régimen jurídico específico (que vela por el control de los elementos en él comprendidos, de modo que la administración cultural debe autorizar cualquier tipo de actuación en esta zona con carácter previo a la licencia municipal), es precisamente una de las principales técnicas previstas por todos los legisladores sectoriales para evitar la perturbación de la contemplación de los bienes culturales desde su exterior. El régimen de autorización se complementa con la fijación de criterios de ordenación y/o intervención sobre los bienes y conjuntos protegidos y/o sus áreas de afección (relativos a materiales, sistemas constructivos, volumen, tipología, etc.).

En relación con todo esto, conviene traer de nuevo a colación la eventual duplicidad de la legislación del suelo, que en numerosas ocasiones comprende determinaciones sobre la

¹⁴⁷ A excepción de las leyes de Aragón y del País Vasco, que no ofrecen principios ni criterios de intervención material, sino que se limitan a exigir una autorización administrativa (sin más parámetros de control que la necesidad de conservación del bien), el resto introducen criterios específicos más o menos detallados por tipos de bienes (monumentos, conjuntos y otros). Cfr: ast. 57 LPCAst, art. 57 LPHCan, art. 53 LPCCant, art. 38 LPCCyL, art. 35 LPCCat, art. 33 LPHCE, art. 40 LPCGal, art. 41 LPHBal, art. 43 LPCHAR, art. 35 LPHCM, art. 38 LPCNav y art. 38 LPCVal.

¹⁴⁸ Sobre esta cuestión puede consultarse, entre otros, los siguientes escritos y la bibliografía allí citada: CRUZ ARCOS E. y BARRERO RODRÍGUEZ C., "La intervención en los bienes del Patrimonio Histórico. La interpretación del artículo 39.2 de la Ley de Patrimonio Histórico Español por la STS de 16 de octubre de 2000", *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 40, 2000, pp. 133-149. Y ALEGRE ÁVILA J.M., "Reconstrucción de monumentos e interpretación legal", *Revista española de derecho administrativo*, nº 116, 2002, pp. 591-598;

¹⁴⁹ Es particularmente ilustrativa la opinión del jurista que actualmente ocupa la presidencia de la Real Academia Española y de la Asociación de Academias de la Lengua Española, que está en sintonía con la Carta de Cracovia. Ver: MUÑOZ MACHADO, S: *La resurrección de las ruinas*, Cuadernos Civitas, 2002.

delimitación de entornos de bienes protegidos, criterios de ordenación territorial y urbanística y normas de aplicación directas relativas a la adaptación al ambiente, como un medio para preservar el patrimonio natural, cultural y el paisaje. Son disposiciones que encuentran su justificación en consideraciones estéticas en su más amplio sentido y en la necesidad de satisfacer esas exigencias comunes de protección y sostenibilidad, independientes de la legislación sectorial aunque se solapan con ellas, con los problemas de tramitación e inseguridad que esto puede generar en la práctica, sobre todo en el plano de las obras e intervenciones.

A continuación se recogen algunos ejemplos significativos de preceptos procedentes de distintas leyes de patrimonio cultural – y por lo tanto, aplicables sólo a los bienes protegidos por su significación cultural – que facilitan el acceso al disfrute de esos bienes a través de su contemplación. Entre ellos hay todo tipo de disposiciones: algunas se refieren a la delimitación de los entornos, otras recogen definiciones y establecen límites generales a la actuación sobre esas zonas, formulados en positivo (obligaciones de resultado) o en negativo (prohibiciones), y otras comprenden criterios que deben informar el planeamiento y que adaptan según la categoría y/o características de los bienes y otras prescriben obligaciones concretas de hacer:

- La LPCVal, art. 39 (redactado por el artículo 1.18 de la Ley 5/2007, de modificación de la Ley 4/1998) recoge los criterios que se tendrán en cuenta en la redacción de los planes especiales de protección para la delimitación de los entornos de los monumentos, jardines históricos y espacios etnológicos situados en el ámbito urbano (que se someterán a un régimen de control administrativo), y entre ellos figuran los dos siguientes: “Parcelas recayentes al mismo espacio público que el bien y que constituyen el entorno visual y ambiental inmediato y en el que cualquier intervención que se realice pueda suponer una alteración de las condiciones de percepción del bien” y “los espacios, edificaciones o cualquier elemento del paisaje urbano que, aun no teniendo una situación de inmediatez con el bien, afecten de forma fundamental a la percepción del mismo o constituyan puntos clave de visualización exterior o de su disfrute paisajístico” (39.3.b1). Y en relación con los bienes que se encuentren en ámbito periurbanos, además de los anteriores, añade que se tendrán en cuenta: “los caminos más próximos desde donde es posible su contemplación”.
- La LPHAnd dedica un artículo del Título I a la contaminación visual o perceptiva, que define, a los efectos de esa norma, como “aquella intervención, uso o acción en el bien o su entorno de protección que degrade los valores de un bien inmueble integrante del Patrimonio Histórico y toda interferencia que impida o distorsione su contemplación” (art. 19.1). A ella se refiere en numerosas ocasiones, dándole una

importancia notable, como lo pone de manifiesto el hecho de que, por imperativo del art. 19.2, “los municipios en los que se encuentren bienes inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico de Andalucía deberán recoger en el planeamiento urbanístico o en las ordenanzas municipales de edificación y urbanización medidas que eviten su contaminación visual o perceptiva”.

- La ley del País Vasco aprobada en el 2019 también aborda una definición del concepto de contaminación visual en términos muy parecidos, refiriéndola a todos los bienes inmuebles protegidos, estén o no entre los más relevantes. Concretamente, en el apartado primero de su art. 50 puede leerse: “A los efectos de esta Ley se entiende por contaminación visual toda interferencia que genere una percepción invasiva sobre un bien cultural protegido impidiendo, dificultando o distorsionando su contemplación y degradando sus valores contextuales”, y en consecuencia, establece a continuación dos determinaciones: primera: que en el expediente de los bienes inmuebles inscritos en los registros de la CAPV del patrimonio cultural vasco se especificarán los elementos generadores de contaminación visual: construcciones, instalaciones, rótulos o señales, mobiliario urbano, actividades o cualquier otro elemento que sea generador de contaminación visual (art. 50.2), y segunda: que el Gobierno Vasco y las diputaciones forales fomentarán la eliminación de la contaminación visual que afecte a todos los bienes culturales protegidos por la ley (art. 50.3). Aparte de esto, el artículo 49.5 dispone que “el planeamiento urbanístico deberá prever la realización de las actuaciones necesarias en el entorno de los bienes culturales inmuebles protegidos para la eliminación de elementos, construcciones e instalaciones que afecten a la contemplación, apreciación, estudio o disfrute del bien objeto de la protección”.
- El art. 53 LPCCant, relativo a las actuaciones e intervenciones sobre los bienes inmuebles protegidos señala, respecto a todas las actuaciones sobre ellos que se realizarán, entre otros, de acuerdo con los siguientes criterios: - la prohibición de “la colocación de publicidad comercial y de cualquier clase de instalación aparente (entre otros, antenas, cables, conducciones y rótulos), que alteren los valores culturales del bien, sus relaciones con el entorno o la contemplación del conjunto”, salvo algunos casos excepcionales (53.1 g). - En relación de los conjuntos históricos: el mantenimiento de “las características ambientales y la silueta paisajística” y la necesidad de reglamentar “la colocación de rótulos publicitarios y comerciales, a fin de evitar la alteración de la percepción de los monumentos y la degradación ambiental del conjunto”. Y, en el caso de el caso de los Lugares Culturales o de los entornos de los bienes, además de lo anterior, la prohibición de “la acumulación de materiales y todas aquellas actividades que degraden la contemplación, o el mero acceso al Bien de que se trate”. Por su parte, el art. 39 del Decreto por el que se

desarrolla esa ley, relativo a las intervenciones sobre bienes inmuebles o sobre el entorno de los mismos afirma que no se permitirá la instalación elementos publicitarios e instalaciones aparentes “cuando con ello se limite el campo visual del inmueble cultural o de su entorno, se rompa la armonía del mismo con el paisaje o se desfigure su perspectiva”.

- La LPHE, en el art. 19.3 dispone en relación con los BIC: “queda prohibida la colocación de publicidad comercial y de cualquier clase de cables, antenas y conducciones aparentes en los Jardines Históricos y en las fachadas y cubiertas de los Monumentos declarados de interés cultural. Se prohíbe también toda construcción que altere el carácter de los inmuebles a que hace referencia este artículo o perturbe su contemplación”.
- El legislador murciano establece en el art. 42.2 LPCMur que “las intervenciones en el entorno de los monumentos no podrán alterar el carácter arquitectónico y paisajístico de la zona, salvo que sea degradante para el monumento, ni perturbar su contemplación”, y que “se prohíben las instalaciones y los cables eléctricos, telefónicos y cualesquiera otros de carácter exterior”. Y en el art. 43.1: “En los conjuntos históricos, sitios históricos, zonas arqueológicas, zonas paleontológicas y lugares de interés etnográfico no podrá instalarse publicidad fija mediante vallas o carteles, cables, antenas y todo aquello que impida o menoscabe la apreciación del bien”.
- El art. 53.2 LPCGal prescribe que “en los monumentos, sitios históricos, zonas arqueológicas y jardines históricos declarados de interés cultural: a) Queda prohibida la instalación de publicidad comercial y de lo que impida o deturpe la apreciación del bien dentro de su entorno. b) No podrán instalarse cables y antenas que perjudiquen la apreciación de los bienes, salvo que no existan soluciones técnicas que resulten más compatibles con sus características. c) La colocación de rótulos, señales o símbolos vinculados exclusivamente a actividades de mecenazgo podrá ser autorizada por la consejería competente en materia de patrimonio cultural, siempre que se salvaguarden su integridad, estética y valores culturales”, mientras que en el art. 60, donde establece el contenido de los instrumentos específicos de ordenación territorial o urbanística de los paisajes culturales y de los territorios históricos declarados de interés cultural (salvo los Caminos de Santiago), dice que, además de lo previsto en su propia normativa, en esos planes deben figurar, entre otra información, “las características generales del entorno, de su cuenca visual y los criterios para mantenerla”.
- Algunos legisladores imponen también la obligación de retirar los elementos que impiden o distorsionan la contemplación, dando un plazo para su cumplimiento. Se

observan aquí también diferentes modalidades. Como regla general, las leyes imponen la obligación a los titulares de las instalaciones e imponen un plazo común, a contar desde la entrada en vigor de la ley.¹⁵⁰ En contraste, la LPCMur acude a la vía preventiva y más específica de determinar las actuaciones necesarias para esa retirada en el planeamiento. En su art. 42.3, referido a los monumentos, dice concretamente que “en los entornos de los monumentos el planeamiento deberá prever la realización de aquellas actuaciones necesarias para la eliminación de elementos, construcciones e instalaciones que alteren el carácter arquitectónico y paisajístico de la zona, perturben la contemplación del monumento o atenten contra la integridad del mismo”. En el apartado 1 del art. 45, sobre el contenido de los planes especiales de protección de conjuntos históricos, sitios históricos, zonas arqueológicas, zonas paleontológicas y lugares de interés etnográfico, se limita a decir en general que, junto a la relación de los valores a preservar y de todos los bienes a proteger de acuerdo con las categorías a que se refiere el artículo 2 de la presente Ley, las medidas de conservación de los mismos y la determinación de los usos adecuados de los bienes, figurarán también, “en su caso, las propuestas de intervención”.

Varias CCAA califican de infracción las actuaciones perturbadoras de la contemplación de los bienes. Son las Islas Baleares – cuya ley de patrimonio histórico considera infracción leve tanto “la obstaculización injustificada de las vías de acceso a los bienes inmuebles del patrimonio histórico establecidas por las administraciones públicas competentes” como la “la colocación de publicidad, instalaciones o elementos no autorizados en monumentos, edificios o elementos arquitectónicos declarados bienes de interés cultural

¹⁵⁰ La LPHE en su disposición transitoria séptima declara “en el plazo de cinco años a partir de la entrada en vigor de la Ley, los responsables de la instalación deberán retirar la publicidad comercial, así como los cables y conducciones a que se refiere el artículo 19.3”. En el mismo sentido se pronuncia, por ejemplo, el legislador navarro, que en la DTr 6 LPCNav concreta un plazo de 2 años desde la entrada en vigor de la ley para que “los responsables de la instalación deberán eliminar la publicidad, cables, antenas y conducciones” retiren esos elementos de los monumentos declarados BIC. La LPCHAR, en su DTr 5ª, matiza más, obligando a la retirada de elementos perturbadores o distorsionadores de los valores de los BIC en el plazo de 5 años para los inmuebles en general, y 10 años para los ubicados en CH, Sitios, Jardines, Vías Históricas y Parques Arqueológicos. Por su parte, la LPHAnd otorga un plazo de 3 años desde la entrada en vigor de la ley en la disposición transitoria tercera, para que la Consejería competente en materia de patrimonio histórico apruebe un plan de descontaminación visual o perceptiva.; no se dirige a los responsables de esos elementos instalados para que los retiren sino a la administración autonómica. No obstante, implica también a esos sujetos y en el artículo referente a la contaminación visual o perceptiva, apartado tercero del art. 19, que se refiere a todos los inmuebles inscritos en el Catálogo General del PH Andaluz, obliga a todas “las personas o entidades titulares de instalaciones o elementos a los que se refiere este artículo” (rótulos, señales, publicidad, mobiliario urbano, instalaciones de generación, suministro y consumo energético, telecomunicaciones...) “a retirarlos en el plazo de seis meses cuando se extinga su uso”. Además, lo refuerza con medidas de sanción y de fomento de modo que su incumplimiento se tipifica como una infracción leve (art. 110 c) y las inversiones destinadas a eliminarla tendrán la consideración de inversiones en Bienes de Interés Cultural (art. 88).

o catalogados” (art. 103.4 y 6 LPHBal) –, Castilla La Mancha y Galicia (cfr. arts. 75 b) y 129 h) de sus leyes sectoriales respectivas). Sin perjuicio de esas disposiciones, las leyes generalmente tipifican como infracción grave¹⁵¹ o muy grave¹⁵² la realización de actuaciones en el entorno de inmuebles relevantes sin que previamente se hayan emitido las autorizaciones de la administración cultural legalmente exigidas o causen daños graves, y como leves las reversibles o que no supongan destrucción de valores. Entre estas últimas, cabe citar por ejemplo, la realización de obras o intervenciones no autorizadas sobre el entorno de los bienes que forman parte del Patrimonio Cultural de Asturias “siempre que no supongan un grave riesgo para los mismos y sean autorizables o reversibles por medios normales, sin destrucción de ninguno de sus valores culturales” (107c). En términos parecidos se pronuncia la LPCNav, cuando en el art. 100 c), considera infracción leve “las obras o intervenciones no autorizadas sobre el entorno de los bienes integrantes del patrimonio cultural de Navarra, siempre que no supongan destrucción de sus valores culturales y sean autorizables”. La LPCC-M, art. 75.b) califica así la “instalación de publicidad, cables, antenas, conducciones y todo aquello que impida o menoscabe la apreciación de un bien de interés cultural dentro de su entorno sin la preceptiva autorización por la Consejería competente en materia de Patrimonio Cultural” y de un modo parecido lo hacen también las siguientes: LPHCan (art. 96.1 j), LPCGal (art. 129 h), LPHBal (art. 103.6), LPCMur (art. 73 f). La LPCVal, también califica de infracción leve “la realización de cualquier obra o actuación en inmuebles integrantes de Conjuntos Históricos o entornos de protección de BIC que no cuenten con inscripción independiente en el en el Inventario General del Patrimonio Cultural Valenciano con incumplimiento de los trámites y condiciones establecidas en la presente Ley” (art. 97.2 n).

Por último, es importante traer a colación un instrumento muy extendido y muy potente, aunque difícil de implementar por la escasez de recursos económicos, mediante el cual la legislación sectorial intenta asegurar la contemplación del patrimonio arquitectónico singular. Me refiero a la posibilidad de acudir a la expropiación forzosa de los inmuebles que la impida, la altere o incluso la ponga en riesgo. Lo establece en primer lugar la LPHE,

¹⁵¹ Arts. 76.1e) LPHE; 109 i) LPHAnd; 108 a) LPCAst; 97.2b) LPHCan; 130 a) LPCCant; 74 d) LPCC-M; 84 LPCCyL; 71.3H LPCCat; 92.3i) LPHCE; 130 d), e), i) LPCGal; 102 LPHBal; 88 j) LPCHAR; 101 b) LPCNav; 108.1 b) LPCPV (en cuyo caso impondrá la multa la Diputación Foral); 97.3 e) LPCVal; y 74 k) y l) LPCMur (este último apartado dice literalmente: “El incumplimiento de la prohibición de colocar publicidad, cables, antenas y todo aquello que impida o menoscabe la apreciación de los bienes declarados de interés cultural dentro de su entorno, siempre que se causen daños graves para los bienes protegidos”). El art. 42.3h a LPHCM, en un sentido similar tipifica como infracción cualquier intervención u omisión sobre los entornos de los bienes declarados BIC o de Interés Patrimonial siempre que ocasionen daños y que no constituyan una infracción muy grave, con independencia de la autorización administrativa.

¹⁵² Art. 104 b) LPCAra (que incluye no sólo la realización de intervenciones sin la correspondiente autorización sino la de todo tipo de construcciones en los BIC y bienes catalogados del PC aragonés que alteren su carácter o perturben su contemplación)

art. 37, y luego se reproduce con el mismo o parecido tenor por las leyes autonómicas¹⁵³. En concreto, el art. 37.3 de la ley estatal dice que “podrán expropiarse por igual causa (de interés social) los inmuebles que impidan o perturben la contemplación de los bienes afectados por la declaración de interés cultural o den lugar a riesgos para los mismos.”. Cabe afirmar, por tanto, que los legisladores competentes legitiman a la Administración cultural para requisar al titular de un inmueble su propiedad, mediante indemnización, si imposibilita o hace más difícil la contemplación de un bien cultural relevante, siempre que ese inmueble no esté protegido o sea un elemento esencial para comprender los valores significados por el BIC.

En definitiva, hay instrumentos legales suficientes para promover y garantizar que los ciudadanos puedan disfrutar de los bienes inmuebles protegidos a través de su contemplación in situ. El reto está en su aplicación y eso depende, en gran medida, de la posibilidad de disponer de fondos para darle cumplimiento, pues conservar los bienes en buen estado o restaurarlos adecuadamente, si es el caso, y evitar o retirar los elementos que perturben su contemplación desde cualquier punto de la cuenca visual requiere de proyectos de intervención realizados por buenos profesionales y presupuestariamente bien dotados.

¹⁵³ La primera de las leyes autonómicas, que es aprobada por el Parlamento del País Vasco en 1990, recoge la posibilidad de expropiación como herramienta para la consecución de las finalidades en ella prevista; en la actualidad se prevé como causas que posibilitan la expropiación de los bienes culturales la defensa y protección de los mismos, el incumplimiento de los deberes de conservación y la declaración de ruina (art. 31.1”. No es el momento de detallar todos los matices de todas las normativas, pero no me resisto a destacar parte del contenido del art. 39 de la ley de Asturias por la relación particular que establece entre esta potestad y el acceso al patrimonio cultural. Allí se puede leer lo siguiente: “1. Serán causas justificativas de interés social para la expropiación, la defensa y protección de los bienes integrantes del Patrimonio Cultural de Asturias. Podrán expropiarse por igual causa los inmuebles que atenten contra su armonía ambiental, perturben su contemplación o conlleven un riesgo para su conservación. Asimismo serán causa justificativa de interés social para la expropiación de terrenos o inmuebles las mejoras en los accesos a dichos bienes, la dignificación de su entorno y, en general, la mejora en las condiciones de su disfrute público. / 2. Con fines de difusión del Patrimonio Cultural de Asturias, será causa de interés social para la expropiación de edificios o terrenos la creación de archivos, bibliotecas, museos u otros centros públicos de difusión cultural. Esta declaración podrá extenderse a los edificios o terrenos contiguos a aquellos en los cuales se instalen estos centros cuando así lo requieran razones de seguridad, para la adecuada conservación de los inmuebles o de los bienes que contengan, de acceso o de promoción cultural de los mismos. / 3. El establecimiento de las condiciones adecuadas para el estudio por los investigadores y el disfrute público de los bienes muebles declarados de Interés Cultural o incluidos en el Inventario del Patrimonio Cultural de Asturias, así como la protección y defensa de sus valores culturales, serán causa de interés social o, en su caso, de utilidad pública, a efectos de expropiación de los mismos en los siguientes casos: (...)”.

V. El acceso al conocimiento y comprensión de la significación cultural de los bienes.

Al objeto de garantizar la conservación y promover el enriquecimiento del patrimonio cultural de cada pueblo, los legisladores españoles han arbitrado un abanico de mecanismos que contribuyen a que todos los ciudadanos puedan alcanzar un nivel adecuado de conocimiento y comprensión de los bienes que lo integran, para su propio disfrute y la transmisión a las generaciones futuras.

Entre ellos, se cuentan algunos más directamente vinculados a su protección y conservación, que aquí solo enunciamos porque constituyen más bien un punto de partida: me refiero a los derechos de tanteo y retracto, instituidos en beneficio de entidades públicas y no lucrativas (puesto que con ellos se pretende, como indica el legislador castellano leonés en el preámbulo de la ley, “favorecer la conservación y utilización de los más significativos por tal clase de instituciones”); la obligación general de los propietarios de mantenerlos, conservarlos, custodiarlos y utilizarlos de modo que no pongan en peligro los valores que aconsejan su conservación; y el control administrativo, previo y posterior, a efectos de garantizar que las intervenciones sobre el patrimonio inmueble se encaminen a su conservación, consolidación y rehabilitación, y se realicen conforme a algunos principios y criterios, que generalmente las leyes reconocen expresamente, como los de intervención mínima, la reversibilidad, que las adiciones sean reconocibles para evitar confusiones miméticas, el respeto de las aportaciones de todas las épocas y la debida documentación de todos los elementos que, excepcionalmente, sea preciso suprimir.

En este apartado el foco se dirige hacia otros instrumentos que, si bien no todos guardan una relación inmediata con el fin de proporcionar a los ciudadanos un mayor conocimiento o comprensión del patrimonio cultural inmueble, cooperan de alguna manera a su realización. Se trata de medidas que suelen implicar alguna actividad proactiva por parte de la administración cultural, de tipo prestacional o de incentivo, vinculadas a la realización de otros derechos estrechamente relacionados con el de acceso a los bienes protegidos – como los de acceso a la información o a la educación – o a actuaciones públicas que posibilitan entender mejor su valor cultural, relativas a la ordenación de sus entornos, al fomento de aprovechamientos y usos adecuados a su naturaleza, a informes previos sobre instrumentos de planeamiento, la coordinación entre los órganos sectoriales con competencias que inciden sobre los bienes y zonas circundantes o la señalización de los bienes.

Agrupamos estas estrategias jurídicas en dos bloques: uno donde se integran medidas que contribuyen a favorecer el conocimiento y comprensión de los bienes materiales, independientemente de su naturaleza, mueble o inmueble y otro que afecta

directamente al patrimonio arquitectónico. Se describe la regulación de un total de nueve medidas, de las cuales se refieren en exclusiva al patrimonio inmueble las cinco últimas.

1. El acceso público a la información sobre los bienes protegidos

Como es natural, las leyes promueven que se cuente con una buena documentación sobre el patrimonio, periódicamente actualizada y bien organizada, sobre todo para su uso por parte del personal de las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus funciones, pero también con el fin de facilitar a todos los ciudadanos el acceso a esa información: investigadores e interesados en general. A esos efectos crean registros administrativos que contienen los inventarios o catálogos de los bienes con valor cultural de cada ámbito territorial, en ocasiones separados por categorías y niveles de protección, y garantizan el acceso a esa información, con algunas restricciones razonables derivadas del carácter de la información incluida y su vinculación con otros bienes y derechos igualmente protegidos.

Las 18 legislaciones sectoriales, del ámbito estatal y autonómico, crean ese tipo de registros¹⁵⁴. La mayoría articula varios, al menos uno específico para los bienes culturales declarados BIC o asimilados y otro - o dos más - para el resto de categorías, pero hay ocho que prevén un instrumento único en el que se integra toda la información disponible sobre todas las clases y categorías de bienes integrantes del patrimonio cultural. En concreto, optaron por esta modalidad las CCAA de Andalucía, Aragón, Castilla la Mancha, Canarias, La Rioja, Murcia, Navarra y Valencia.

Las leyes no regulan con detalle ni los procedimientos de inscripción ni la información que contendrán esos registros administrativos¹⁵⁵, pero de sus disposiciones se deduce que como mínimo, respecto a cada uno de los bienes inscritos, figurarán los datos incluidos en la resolución por la que se reconoce su valor cultural así como los sucesivos que los titulares y demás sujetos públicos (EELL, organismos de gestión, etc.) tienen el deber de comunicar a la Administración cultural para su constancia. Se plantean como documentos

¹⁵⁴ Cfr. lo dispuesto en los siguientes artículos: LPHAnd (arts. 6.2 y 71); LPCAra (art. 59); LPCAst (arts. 20, 25 y 27); LPHCan (art.16) y PrLPCC (preámbulo); LPCCant (arts. 5, 22 y 30); LPCC-M (arts. 19 y 22); LPCCyL (arts. 14 y 18); LPCCat (arts. 13 y 60); LPCHE (arts. 14, 16 y 17); LPCGal (arts. 23 y 25); LPCHAR (art. 2); LPHCM (arts. 4, 9 y 11); LPCMur (art. 32); LPCNav (arts. 25 y 92); LPCPV 2019 (arts. 23 y 24) y LPCVal (art. 27).

¹⁵⁵ Estas son cuestiones propias de desarrollo reglamentario. Cfr. arts 21-23 del Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español; los arts. 1-19 del Decreto 19/1995, de 7 febrero. Aprueba el Reglamento de Protección y Fomento del Patrimonio Histórico de Andalucía; arts. 49-66 Decreto 37/2007, de 19 de abril, por el que se aprueba el Reglamento para la Protección del Patrimonio Cultural de Castilla y León; y arts. 16-50 Decreto 20/2015, de 25 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley del Principado de Asturias 1/2001, de 6 de marzo, de Patrimonio Cultural.

abiertos. En concreto, la LPHE – que crea el Registro General de los BIC en el art. 12 – establece en el artículo siguiente, 13.1, que “los bienes declarados de interés cultural se les expedirá por el Registro General un Título oficial que les identifique y en el que se reflejarán todos los actos jurídicos o artísticos que sobre ellos se realicen. Las transmisiones o traslados de dichos bienes se inscribirán en el Registro. Reglamentariamente se establecerá la forma y caracteres de este Título”.

La mayoría de las leyes – incluida la LPCPV que deja muchas funciones en manos de las entidades locales – atribuyen expresamente la gestión de estos registros administrativos a la consejería o dirección general competente en esta materia y muchos los califican como un instrumento principal o indispensable en el ejercicio de las funciones públicas de tutela del patrimonio cultural, incluidas las preventivas y la ordenación territorial¹⁵⁶. Es lógico pensar, por tanto, que en ellos se tenga que volcar toda la información relevante para la comprensión de su significación cultural y el estado de conservación tal y como consta en los expedientes de declaración, autorizaciones, memorias de intervención, etc., así como un enlace a otras fuentes de datos y servicios vinculados (visitas públicas, etc.).

En todos los casos se prevé el acceso público a la información patrimonial que contienen con la única excepción de Canarias, donde la normativa vigente establece que esos datos se facilitarán gratuitamente a las AAPP con competencia en la materia a las universidades y a los investigadores que los precisen para su labor, pero sólo a aquellos particulares que acrediten un interés legítimo, no a todos.

Además de esto, algunos legisladores ordenan al poder ejecutivo que facilite el acceso a estos instrumentos de documentación y/o impulse la divulgación mediante su informatización, publicaciones de investigación y divulgación, su presentación en soportes multimedia y la inclusión en Internet o en redes telemáticas similares (cfr. art. 92 LPCNav, referido a todos los bienes), o más en general, a través de “las tecnologías de la información y de la comunicación” (art. 23 LPCGal, referido sólo al contenido del

¹⁵⁶ Esta expresión es utilizada en el preámbulo de la ley de Castilla la Mancha que, refiriéndose al Inventario del Patrimonio Cultural de Castilla-La Mancha (LPCC-M), seña que “a él se incorpora todo el conocimiento que se adiciona debido a las intervenciones sobre el patrimonio ya conocido pero también a las intervenciones propiamente de investigación sobre el mismo así como a las intervenciones derivadas de la concertación interadministrativa en la gestión, ordenación y desarrollo del territorio. Es, además, un instrumento indispensable de gestión preventiva de las afecciones que pueda sufrir el Patrimonio Cultural de Castilla-La Mancha”. En la misma línea, la ley de Cantabria (LPCCant), cuyo art. 5 recoge, entre los deberes de la administración autonómica, el de “proceder a la documentación detallada y exhaustiva de los bienes inmuebles, muebles e inmateriales que lo integran, mediante los registros, inventarios, catálogos y demás instrumentos que se definen en esta Ley, manteniéndolos actualizados y en soportes informáticos y gráficos adecuados para su uso por las Administraciones Públicas particulares e investigadores”. La ley de Navarra (LPCNav), indica en el preámbulo que la idea de optar por un Registro único responde al fin de “permitir una gestión integral y asimismo una mayor claridad y posibilidad de gestión, facilitadas hoy por los medios informáticos”.

Registro de BIC). Varias más antiguas hablan de fomentar su acceso por medio de “redes descentralizadas de transmisión de datos” (art. 60.3 LPCCat y 27.3 LPCVal). El art. 8.3 de la Ley de derechos culturales de Navarra (Ley Foral 1/2019), establece, a mayores, que “el departamento competente en materia de cultura promoverá el Portal Digital de la Cultura Navarra, servicio público de titularidad de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, con la finalidad de hacer accesible a la ciudadanía la información y documentación cultural y de contribuir al desarrollo y fortalecimiento del espacio cultural digital de Navarra”. Entre la información accesible estará la de los bienes integrantes del patrimonio cultural, que incluirá también “visitas virtuales de aquellos lugares, edificios o espacios que se consideren de particular relevancia cultural, especialmente cuando el acceso físico a los mismos esté sujeto a restricciones específicas” (art. 8.1).

En el supuesto de que coexistan varios registros, generalmente las disposiciones sobre el régimen de acceso son idénticas para unos y otros, con la salvedad de que en las leyes de Cataluña, Asturias y Madrid no se menciona nada sobre el acceso a la información incorporada, respectivamente, al Catálogo del Patrimonio Cultural Catalán (en el que se inscriben los bienes inmuebles de interés local), al Registro de bienes protegidos en la normativa urbanística, y al Catálogo Geográfico de Inmuebles de la Comunidad de Madrid. En la ley extremeña es más detallada la regulación sobre acceso y publicidad de los datos contenidos en el Registro de BIC que en los del Inventario del PH y Cultural de Extremadura, respecto al cual sólo se señala que el acceso “será público en los términos que reglamentariamente se establezcan”.

Por lo general, el desarrollo de los términos del acceso a los datos contenidos en esos registros e inventarios oficiales (condiciones de gratuidad, procedimientos, modalidades...) se remite a la vía reglamentaria, lo cual no es óbice – no podría ser de otro modo – a que se contemplen en el nivel de la ley las excepciones o restricciones a la consulta pública. Los legisladores entienden que determinadas informaciones deben estar definitiva o temporalmente inaccesibles para el público, ya sea por afectar a intereses jurídicos prevalentes, como la propia seguridad de los bienes o determinados derechos fundamentales, o por considerar que su disponibilidad debe supeditarse a la obtención del correspondiente permiso del titular o al transcurso de determinadas circunstancias, entre las que se incluye un cambio normativo. En la tabla que figura a continuación se refleja cómo se ha regulado esto, en concreto.

	PREVISIONES LEGALES	LEYES
DATOS CON ACCESO SUPEDITADO AL CONSENTIMIENTO DEL TITULAR DEL BIEN U OTRAS CIRCUNSTANCIAS	La situación jurídica y el valor de los bienes inscritos. * LPHM: "titularidad, cargas y valor económico de bienes" * LPCNav: "datos específicos de los bienes de titularidad privada que requieran el consentimiento del propietario" * LPCVal: "consentimiento expreso de su titular para la consulta de datos relativos a la propiedad y valor de los bienes inscritos, excepto los de titularidad pública"	LPHE LPCCan LPCCM LPCCyL LPHCE LPCCHAR LPHM* LPCNav* LPCVal*
	Datos de carácter personal y referentes a la ubicación de determinados bienes, cuando por su fragilidad esta difusión pudiera derivar en daños para los mismos	PrLPCCan
	Datos de carácter personal, cuando así venga exigido por la normativa que regule esa materia	LPCCM LPCGal
	Información de los bienes que puedan revelar datos significativos que pongan en riesgo su conservación o * "restringidos en razón de la protección de los bienes" ** "en aras de la seguridad de los bienes registrados"	LPCCM LPCNav* LPCPV**
DATOS NO ACCESIBLES	Informaciones que es necesario proteger por razón de: - la seguridad de los bienes o de sus titulares, - la intimidad de las personas y - los secretos comerciales o científicos protegidos por ley * Dispone que se estará a las normas establecidas para el patrimonio documental y demás normativa aplicable ¹⁵⁷ ** añade "seguridad y orden público"	LPHAnd* LPCAr LPCAs LPCCM LPCCat LPHCE LPCGal LPHBal LPCCHAR LPCPV**

Tabla nº 7. Elaboración propia.

Aparte de los registros, catálogos e inventarios generales de bienes protegidos, algunas CCAA han adoptado medidas para tener bien documentados algunos bienes más sensibles y vinculados con la identidad colectiva, como el relativo a la cultura tradicional y

¹⁵⁷ No añade nada innovador. En el año 2007 las normas vigentes en esta materia eran las contenidas en la Ley autonómica 3/1984, de 9 de enero, reguladora de los Archivos, que posteriormente han sido sustituidas por la ley //2011, de 3 de noviembre, que regula el acceso a los documentos en dos artículos según estos sean de titularidad pública (art. 62) o privada (art. 66). En este último precisa, respecto a los documentos de titularidad privada inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz, que "las personas propietarias, titulares de derechos o poseedoras de dichos documentos permitirán el acceso a los mismos, previa solicitud por escrito, precisa y pormenorizada, salvo cuando su consulta suponga una intromisión en el derecho a la intimidad personal y familiar o a la propia imagen" y que si no lo deniegan tendrá que formularlo motivadamente y por escrito, para que "la persona interesada pueda comunicar esta circunstancia a la consejería con el fin de que, en su caso, adopte las medidas previstas en esta ley".

a los procesos de industrialización, muchos de los cuales están en peligro de ruina y desaparición. Es el caso de la Comunidad Autónoma de La Rioja, cuya ley prevé la creación de un *Atlas Etnográfico* donde se recojan los bienes de todo género que forman parte de la cultura tradicional riojana, como las bodegas y las construcciones relacionadas con la actividad vitivinícola, los pueblos deshabitados y las vías pecuarias o caminos pastoriles, entre otros (arts. 64 y 63 LPCHAR); y de la de Navarra, que establece la obligación de elaborar y mantener actualizado el *Inventario Etnológico de Navarra*. La ley de Cantabria, en el mismo sentido, establece en su art. 98 la necesidad de documentarlo, al señalar en su apartado 5 lo siguiente: “la Administración, considerando la fragilidad del patrimonio etnográfico material, mueble e inmueble, sometido a la acción del cambio social y a una permanente desaparición debido a su cese por falta de uso, adoptará las medidas necesarias para la elaboración de los estudios tendentes a su conocimiento”. Más explícita respecto a su acceso es la Ley del País Vasco que, con anterioridad ya había previsto que ese material debe recogerse de manera exhaustiva “en soportes materiales que garanticen su transmisión a las generaciones futuras”. Por su parte, la ley de Asturias prevé, respecto al patrimonio histórico-industrial, “la recogida sistemática y la puesta al servicio del público y de los investigadores en instituciones adecuadas de los fondos documentales y la maquinaria y bienes similares apartada ya de los procesos productivos y con interés histórico singular”, así como la recopilación y estudio de los aspectos sociales de la industrialización (arts. 76 y 78 LPCAst). La ley de Galicia, que sigue en esto al legislador asturiano, también hace una mención concreta a la necesidad de documentar y preservar estos datos, tan necesarios para la puesta en valor y adecuada interpretación de todo el patrimonio industrial, cuando dice que “asimismo, se procurará la conservación y el mantenimiento de los bienes documentales asociados al patrimonio industrial de tal forma que se garantice su investigación, conocimiento y difusión en relación con los valores inmateriales ligados a su apreciación y función social, que se registrarán por lo establecido en esta ley para los patrimonios documental y bibliográfico” (art. 105.5 LPCGal).

Finalmente, conviene añadir que estas disposiciones se complementan con las que hoy se contienen en los artículos 12 y siguientes de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (y las similares que se dicten en las CCAA, en ejercicio de sus competencias). El primero de ellos reconoce a todos el derecho de acceder a la información pública que obre en poder de alguno de los sujetos incluidos en su ámbito de aplicación y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones, y el art. 14 establece los límites a ese derecho, cuya aplicación en todo caso, como se lee en su apartado segundo, “será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente, a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso”.

2. La difusión de los bienes culturales, a través de múltiples medios.

La LPHE y la mayoría de las demás que le siguen no prestan mucha atención a la actividad pública de difusión de los bienes culturales. La ley del 85 únicamente dispone en su artículo segundo que compete al Estado, entre otras cosas, “la difusión internacional del conocimiento de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español”, así como “el intercambio, respecto a los mismos, de información cultural, técnica y científica con los demás Estados y con los Organismos internacionales, de conformidad con lo establecido en el artículo 149.1, número 3, de la Constitución. En el ámbito interno, establece en su art. 3 que la comunicación y el intercambio de programas de actuación e información se faciliten por un órgano de composición múltiple, el Consejo del Patrimonio Histórico, cuyo cometido se amplía en el art. 35, que afirma que para la protección de los bienes y “al objeto de facilitar el acceso de los ciudadanos a los mismos, fomentar la comunicación entre los diferentes servicios y promover la información necesaria para el desarrollo de la investigación científica y técnica”, aprobará periódicamente “Planes Nacionales de Información sobre el Patrimonio Histórico Español” (Planes que fueron evolucionando hacia otros formatos¹⁵⁸). Y, por último, prevé beneficios fiscales para los contribuyentes que realicen inversiones en difusión y exposición de BIC en las condiciones que se prevean en vía reglamentaria.

Los Estatutos de Autonomía y las leyes sectoriales del patrimonio también alientan la difusión cultural con proyección exterior y se proponen promover el conocimiento del patrimonio cultural de su comunidad también fuera de su ámbito territorial¹⁵⁹, a través de todo tipo de medidas: intercambios culturales, convenios, colaboración con organismos internacionales, etc.

Las leyes autonómicas prestan algo más de atención a la acción divulgativa, pero en un tono por lo general difuso y normalmente en secciones muy concretas: al tratar de las competencias de las distintas administraciones, en aquellas que regulan la organización y

¹⁵⁸ En realidad, los Planes Nacionales de Patrimonio Cultural que se han aprobado nacen como una síntesis entre la figura prevista en el artículo citado (35 LPHE) y los planes para la conservación y restauración del Patrimonio Histórico Español, cuya elaboración se encomienda al entonces denominado Instituto de Conservación y Restauración de Bienes Culturales (hoy IPCE), por el RD 565/1985, de 24 de abril. En la realidad, los Planes Nacionales de Patrimonio Cultural, elaborados y aprobados en el seno del Consejo del Patrimonio Histórico Español con la colaboración de los diferentes servicios públicos y titulares de los bienes (arts. 35.2 y 35.3 LPHE), se han configurado como instrumentos de información y coordinación en la gestión de los bienes culturales, para avanzar en su conocimiento, abrir canales de información entre las administraciones públicas competentes y definir una metodología y criterios de trabajo compartidos. Aunque no tienen carácter normativo ni vinculante, ocupan un espacio muy relevante en cuanto que habilitan y difunden un conocimiento y un marco metodológico útil a cualquier administración o entidad, pública o privada, que desee utilizar su información, criterios y propuestas técnicas en el campo patrimonial abordado por cada uno de ellos.

¹⁵⁹ Por ejemplo, art. 77 LPCAra, art. 2 LPCAst, art. 2 LPPCat, art. 90 LPHBal, art. 4 LPHAR, art. 3 LPCVal

funciones de los museos, bibliotecas y demás organismos especializados, y en el Título dedicado a la actividad pública de fomento. En el resto de las normas apenas se menciona. Todas las leyes atribuyen competencias de divulgación a la administración cultural, que las ejerce directamente o a través de sus entes dependientes de mil maneras distintas. En algún caso las leyes se refieren a algunos instrumentos en particular: publicaciones, uso de los medios de comunicación social o las TIC (espacios web, redes sociales y otras aplicaciones)¹⁶⁰, campañas de divulgación y formación (periódicas en La Rioja y Navarra)¹⁶¹ y otros modos que concreten los planes y programas de gestión patrimonial, donde los haya¹⁶². La reciente LPCPV, como expone en su preámbulo ya parte de que “el patrimonio cultural objeto de esta ley está siendo catalogado, documentado y difundido en soporte digital”. Por su contribución a la mejora del acceso a los BIC, merece la pena destacar aquí las medidas que se recogieron en apartados anteriores referidas a la difusión de las visitas públicas a los BIC mediante carteles o señales “in situ”, y en general de los bienes protegidos, a través de los inventarios y catálogos cuando se difunden mediante los portales institucionales u otras vía: centros de información turístico o medios de comunicación social.

Algunas leyes prevén la reserva de un porcentaje de sus fondos propios¹⁶³ para la realización de inversiones culturales orientadas a la conservación y enriquecimiento de patrimonio, lo cual ya comporta, en cierto modo, cierta actividad difusora de su riqueza cultural. Ya sean públicas o privadas, las inversiones en la restauración, rehabilitación y

¹⁶⁰ Cfr. arts. 5.1.c) LPCPV, 61, 62 y 66 LPCCat, art. 5 y 123 LPCCant, 72.2 y 73 LPCCyL, 101.2 LPCAst, 83.4 LPCHAR, DAd 5 LPHCM.

¹⁶¹ Cfr. art. 92 LPCNav, 83.4 LPHCE, 83.4 LPCHAR, 122 LPCGal, art. 88.1 LPCVal y 83.4 LPCHAR.

¹⁶² Cfr. art. 83 y ss LPHBal, por ejemplo.

¹⁶³ Algunas leyes garantizan un presupuesto mínimo destinado a inversiones culturales, equiparable a un porcentaje de los fondos destinados a obras públicas. Así lo prevén, entre otros, las leyes del PV (art. 106, “Las Administraciones de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de sus territorios históricos reservarán, en el presupuesto de las obras públicas de importe superior a cincuenta millones financiadas total o parcialmente por aquéllas, una partida equivalente, como mínimo, al uno por ciento del importe de las mismas, con el fin de invertirlo en la conservación, fomento de la creatividad artística, puesta en valor y difusión de los bienes protegidos por esta ley”); la de la de la Rioja. (Art. 78.1 LPCHAR: “En los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de La Rioja, y en la forma que se determine reglamentariamente, se incluirá una partida equivalente, al menos, al uno por ciento de los fondos destinados a obras públicas, con el fin de financiar los trabajos de conservación o enriquecimiento del Patrimonio Histórico Artístico de La Rioja o de fomento de la creatividad artística, con preferencia en las propias obras o su entorno.” El artículo 119 LPCGal, que lleva por rúbrica *Trabajos de dotación artística en las obras públicas*, establece lo mismo. Dice así: “1. En el presupuesto de los proyectos técnicos de las obras públicas realizadas dentro del territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia, incluidas aquellas que se ejecuten en la modalidad de concesión administrativa, sobre bienes cuya gestión o titularidad corresponda a la Comunidad Autónoma, que hayan sido financiados total o parcialmente con fondos propios de la Comunidad Autónoma, se incluirá el porcentaje de la financiación autonómica que, en cada ejercicio, establezca la ley de presupuestos para inversiones en conservación o restauración de bienes culturales”. La última ley ha establecido un porcentaje del 2% (art. 54 Ley 2/2018, de 26 de diciembre, de presupuestos generales de la comunidad autónoma para el 2019)

mejora de los edificios y demás bienes del patrimonio arquitectónicos siempre llevan aparejado una difusión del proyecto realizado y del bien en sí mismo. En esa medida, las medidas de incentivo (ayudas y subvenciones, beneficios fiscales, etc.) para estimular la actividad de otros con esa finalidad también pueden integrarse en este apartado, aunque son pocas las que lo señalan específicamente. En este sentido sobresale la LPCPV, que también en la actividad de fomento, como lo hace en todas las demás que afectan a los bienes culturales, se refiere al binomio conservación y puesta en valor¹⁶⁴ (incluyendo, en ocasiones, junto a la conservación a la salvaguardia y a la difusión al lado de la puesta en valor).

En algunas CCAA las leyes concretan mecanismos que pretenden, además, conseguir una mayor implicación de la sociedad civil en todas las tareas de tutela, como el mecenazgo, el patrocinio, el voluntariado social – luego nos referiremos a estos instrumentos¹⁶⁵ – o el reconocimiento oficial de algún título, mención honorífica o distinción. Acuden a este último tipo de estímulo, las CCAA de Valencia y Galicia, que prevén otorgar el título de “protector o protectora del patrimonio a las personas, empresas, entidades privadas y corporaciones que se distingan en actividades de conservación, protección y enriquecimiento del patrimonio cultural” (art. 89 LPCVal y 121.3 LPCGal); La Rioja, a personas merecedoras de ser destacadas por su labor como «Defensor del Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja» (art. 84 LPCHAR) y Canarias, que otorga el reconocimiento de “Protector del Patrimonio Cultural de Canarias” (art. 131 del proyecto de ley aprobado por el gobierno canario en 2018).

En relación con el aspecto cualitativo, la LPCPV dispone que corresponderá al Órgano Interinstitucional de Patrimonio Cultural Vasco “Proponer criterios comunes y planes de actuación para la salvaguarda, transmisión, puesta en valor y difusión del patrimonio cultural vasco” (art. 5.2b).

3. La promoción del conocimiento mediante la educación formal, no formal e informal.

La promoción del conocimiento del patrimonio cultural y la capacitación para la apropiación de los valores que portan, mediante la educación, es una de las principales herramientas para asegurar el acceso, por su repercusión inmediata en la aptitud para el

¹⁶⁴ Dice el art. 34.2 que “A los efectos de esta ley, se entiende por puesta en valor el conjunto de actuaciones encaminadas a conocer, valorizar, reconocer y dotarle de uso a un bien, sin desvirtuar por ello los valores culturales por los que ha sido objeto de protección.”

¹⁶⁵ Cfr. la Ley Mecenazgo Cultural 8/2014 de Navarra, el art. 6 LPCHAR, art. 4 LPCVal, 9.5 LPCCant, 121 LPCGal, art. 98 LPHCE.

disfrute de estas formas de expresión cultural, aun cuando no se encuentren perfectamente conservadas o la puesta en valor sea no sea óptima, como ocurre a menudo. Posiblemente el legislador de 1985 tenía presente esta idea cuando dispuso, en el preámbulo, la necesidad de promover “una política que complemente la acción vigilante con el estímulo educativo, técnico y financiero, en el convencimiento de que el Patrimonio Histórico se acrecienta y se defiende mejor cuanto más lo estiman las personas que conviven con él, pero también cuantas más ayudas se establezcan para atenderlo”. A pesar de todo ello, sin embargo, no estableció ningún mecanismo específico distinto de la actividad didáctica ordinaria que se realiza en los centros de depósito y difusión cultural tradicionales: museos, archivos y bibliotecas. Sólo posteriormente, se promueve desde el Estado, sobre la habilitación del art. 35 LPHE, un plan educativo especialmente orientado al patrimonio, el Plan Nacional de Educación y Patrimonio, aprobado en junio del 2013 con una vigencia de 10 años¹⁶⁶.

Sí se menciona expresamente este aspecto de la educación (obligatoria y/o especializada) en el articulado de 14 leyes autonómicas del patrimonio; en concreto, las de Aragón, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Galicia, Islas Baleares, La Rioja, Madrid, Navarra, País Vasco y Valencia. La gran mayoría lo hacen en el Título dedicado a las medidas de fomento y/o difusión y de modo bastante genérico. Se expone a continuación el contenido de cada una de ellas, en relación a los tres ámbitos educativos.

- Suelen mencionar expresamente el sistema educativo reglado o formal, en el que se integran las actividades que responden a la estructura y contenidos de aprendizaje regulados en las leyes de enseñanza a todos los niveles, en las escuelas, institutos, universidades y centros de formación profesional, y la actividad de investigación en las materias con él relacionadas. La LPCAra precisa en el art. 95 que el gobierno “fomentará su estudio en todas las modalidades y niveles educativos, con especial atención a la enseñanza obligatoria.” El art. 97.1 LPCAst afirma: “Los poderes públicos, en el ámbito de sus competencias, promoverán el conocimiento del PC de Asturias, dentro del sistema educativo en sus diferentes niveles”, y el art. 72.1 de la de Castilla y León, que la Administración competente “impulsará, en los diferentes niveles,

¹⁶⁶ Ese Plan engloba un amplio espectro de formas de relación entre ambos términos: la educación con el patrimonio (que se usa como recurso didáctico), del patrimonio (enseña contenidos relacionados con los bienes que lo integran), para el patrimonio (considerándolo como objetivo del propio proceso educativo), y desde y hacia el patrimonio (donde el proceso educativo se concibe desde la propia idea de patrimonio y se orienta hacia la educación patrimonial, colocando el acento no sólo en la dimensión relacional existente entre ambos términos sino entre todos los elementos que constituyen cada uno de ellos y conformando procesos de patrimonialización). Junto con el Plan, el otro instrumento previsto por él para la gestión de estos bienes desde el ámbito educativo es el Observatorio de Educación Patrimonial en España (OEPE), sucesión de tres proyectos de I+D+i (desde el año 2010).

etapas, ciclos y grados del sistema educativo, materias y actividades para el conocimiento, interpretación y valoración del Patrimonio Cultural”. Se expresa en términos muy parecidos la ley de Castilla La Mancha, en su art. 68.1. Resulta ilustrativo también el art. 65 LPCCat, que transmite un carácter más compulsivo al emplear el modo imperativo pero con un verbo más concreto: “1. El Gobierno de la Generalidad incluirá en los currículum de los diferentes niveles del sistema educativo reglado obligatorio el conocimiento del patrimonio cultural catalán”, para establecer a continuación que también “promoverá el desarrollo de las enseñanzas especializadas en la conservación y el mantenimiento del patrimonio cultural, y puede establecer convenios de colaboración con las Entidades privadas y los centros de formación especializados.” Este contenido es reproducido con un tenor muy parecido por el art. 88, 2 y 3 LPCVal y en el art. 89 LPHBal (el cual utiliza directamente el término “debe” y se refiere además a proyectos de investigación y, en su apartado tercero, a los consejos insulares, en cuanto a la promoción de enseñanzas especializadas y los convenios). La LPCCant recoge estos deberes al comienzo de la norma, en el art. 5, entre los que imputa a la Administración Autonómica, que tendrá que: “(c) Promover la investigación, desarrollando nuevos y más eficaces métodos y técnicas de intervención que aseguren un tratamiento adecuado en las actuaciones sobre los bienes históricos de Cantabria, y proceder a su difusión pública mediante la publicación de la documentación científica resultante, e (d) Integrar su conocimiento y valoración en los programas educativos de la Comunidad Autónoma, propiciando asimismo la formación profesional en oficios tradicionales y la dotación de especialistas en su conservación, restauración y rehabilitación.” También lo hace así el legislador de la Rioja (art. 83.2 LPCHAR, donde establece que “se prestará un especial interés en la “recuperación, mantenimiento y difusión de oficios tradicionales aplicables a los bienes culturales”) y el canario de 1999 (art. 5 e) LPHCan) que entre las funciones de las AAPP canarias, les atribuye la de “integrar en los programas educativos de la Comunidad Autónoma su conocimiento y valoración”. Se percibe ese mismo matiz en las leyes de Navarra y de Galicia, como se desprende del contenido de los siguientes preceptos: art. 94 LPCNav, que señala que corresponde a la Administración de esa Comunidad Foral, entre otras actuaciones en los ámbitos educativo, de investigación y formativo, “desarrollar una política educativa dirigida a garantizar el conocimiento y la *estimación de los valores* propios del Patrimonio Cultural de Navarra”, a cuyo efecto “fomentará las materias y actividades que aseguren su estudio en todas las modalidades, niveles y grados del sistema educativo, con especial atención a la enseñanza obligatoria”, y art. 122.2 LPCGal, donde se dice que “se promoverá en el sistema educativo el conocimiento del patrimonio cultural de Galicia así como el *aprecio a su protección y valorización como herramienta para la convivencia y la cohesión social*”. La LPCPV, en su artículo 79, establece obligaciones más precisas al indicar que “el gobierno vasco, en colaboración con las diputaciones

forales y los ayuntamientos, elaborará unidades didácticas en formato digital, en el marco del currículo de las áreas del conocimiento Historia y Arte, destinadas al alumnado de la enseñanza reglada no universitaria, para dar a conocer el patrimonio cultural vasco”, y también que promoverá la investigación y la formación en las materias relativas al patrimonio cultural.

- Las normas sectoriales aluden a la educación no formal, integrada por las acciones de este tipo que realizan, en el ejercicio de sus propias competencias, algunas instituciones que regulan como los archivos, bibliotecas, museos y otros centros, como puede ser el Centro de Patrimonio Cultural Vasco creado por la LPCPV, entre cuyas funciones está la de “impulsar las labores de investigación del patrimonio cultural vasco” y “la formación de técnicos y especialistas que atiendan a los fines del centro” (art. 5.1). La LPHCan le encomienda esa última función a todas las AAPP de esa CA con competencias en la materia, cuando en el art. 5 dice que a ellas corresponde también la de “impulsar la formación científica y técnica de especialistas en intervención en el patrimonio histórico y propiciar la formación profesional en oficios tradicionales relacionados con su preservación”. En el mismo sentido, art. 89 LPHBal, apartado tercero, que se refiere a los consejos insulares, en cuanto a la promoción de enseñanzas especializadas. Por otro lado, además de incluir esa función educativa entre las imputables a los órganos administrativos y centros de depósito cultural, varias leyes mencionan de modo facultativo o imperativo la promoción general de acciones de colaboración con todo tipo de entidades y de coordinación con otras políticas públicas (LPCat, LPCVal, LPHVBal). La LPCPV también alude a que se establecerán los medios de cooperación adecuados para promover la investigación y la formación, no sólo con las universidades sino también con “asociaciones o centros especializados, públicas y privados” (art. 79.2)
- También es objeto de atención por parte de algunos legisladores lo que se llama la educación informal, referente a las acciones educativas que realizan individuos o colectivos de manera no pautada y que permiten a sus receptores adquirir actitudes o conocimientos sobre los bienes integrantes del patrimonio cultural, favorecedoras de la conservación y transmisión de los valores que aquellos portan, por ejemplo, a través de los medios de comunicación, las redes sociales o en el seno de las familias y otros grupos informales. A este y todo los demás ámbitos educativos parece referirse, por ejemplo, la Ley de Madrid, LPHCM, cuando en su Disposición Adicional quinta establece que dicha Comunidad “asimismo, podrá promover proyectos educativos dirigidos a dar a conocer el patrimonio histórico a la ciudadanía”.

4. La exigencia de cualificación profesional de todos los que operan con los bienes.

Junto a las estrategias educativas quisiera resaltar aquí otro mecanismo que contribuye, de modo indirecto pero muy eficaz, a la mejora del acceso de los ciudadanos al conocimiento y comprensión de los valores del patrimonio cultural, en la medida en que mejora la calidad del trabajo administrativo y los resultados del mismo: obras de intervención sobre los bienes, información y asistencia a los ciudadanos, colaboración en planes y programas de protección, mejora o difusión, etc.

Me refiero al establecimiento, por ley, de un requisito de profesionalidad y especialización para todos los agentes que intervienen en proyectos sobre el patrimonio¹⁶⁷, tanto de los externos como de los funcionarios con competencias en la materia, en especial los que tienen funciones de inspección y control. El legislador estatal de 1985 ya estaba en esta sintonía cuando en la Disposición Final de la LPHE establece la autorización al gobierno para que dispongan “la creación en los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado de un Grupo de Investigación formado por personal especializado en las materias que son objeto de la presente Ley”; no se trata de funcionarios del departamento competente en patrimonio cultural pero al menos, se valora la formación específica de aquellos que tengan encomendada la persecución de las infracciones contra el patrimonio previstas en la legislación sectorial.

En las CCAA muchos de sus Parlamentos, que legislan ya en las siguientes décadas, amplían esta tendencia en favor de la profesionalización. La ley asturiana (LPCAst), por ejemplo, es muy enfática en este aspecto, que además vincula directamente con el acceso al disfrute del patrimonio; en el art. 97.4, incardinado entre las medidas de fomento y difusión, afirma: “El Principado de Asturias y los Ayuntamientos promoverán la profesionalización y una adecuada formación del personal encargado de la gestión y de la difusión del patrimonio cultural en sus ámbitos respectivos. El Principado de Asturias fomentará, asimismo, la investigación sobre dichos aspectos.” Y en el nº 3, “el Principado de Asturias facilitará una formación adecuada a los funcionarios y personal que, en las distintas Administraciones, tengan a su cargo las tareas relacionadas con la administración, vigilancia, custodia e inspección de los bienes integrantes del Patrimonio Cultural de Asturias”. En esa misma dirección apuntan las leyes de la Rioja (art. 83.3 LPCHAR) y de Navarra (art. 94c LPCNav) sobre la necesidad de asegurar a los funcionarios

¹⁶⁷ Todas las leyes citadas en el punto anterior, con la salvedad de Baleares y el añadido de las de Andalucía y Extremadura, la establecen. O al menos, la garantía de la asistencia y participación de técnicos con la competencia y conocimientos necesarios, especialmente en el ámbito de la historia, el arte, la conservación y restauración de bienes culturales, la arquitectura, o en cualquier otra disciplina científica aplicable a la naturaleza del bien, así como su adecuada formación especializada.

una formación específica adecuada a la naturaleza de sus funciones. En esta Comunidad Autónoma, la ley foral 1/2019 de derechos culturales enfatiza el aspecto de la profesionalización de las personas que trabajan en todos los sectores culturales (cfr. arts. 32 y 33.2 e).

De todos modos, junto con esta especialización, hay que resaltar la preocupación por no perder de vista un enfoque amplio y plural, como leemos en bastantes artículos de las disposiciones sectoriales y en el preámbulo de la LPCC-M, que lo recoge con palabras que reproducimos a continuación: la norma “insiste en la necesidad de argumentar dichas intervenciones de manera documentada, en que se realicen por parte de los profesionales habilitados para ellas y en que sean abordadas desde una óptica multidisciplinar.” En este mismo sentido destaca la previsión del art. 35 LPCPV que obliga a que “tanto el proyecto como la memoria” de cualquier intervención que afecte a los valores objeto de declaración de un bien cultural inscrito en el Registro de la CAPV del Patrimonio Cultural Vasco (es decir, los bienes de protección especial y media) “deberán ser redactados por profesionales legalmente cualificados y, cuando así lo requiera la naturaleza de la intervención, se integrarán en equipos interdisciplinares”.

5. La delimitación y régimen del entorno de protección de los inmuebles protegidos

Ya se aludió a esta técnica en un apartado anterior por su contribución a posibilitar la contemplación directa de los bienes desde su exterior, pero como no se agota ahí su función lo traemos de nuevo a colación en este momento, porque en la medida en que se preserva y se realza esa zona vinculada directamente con el bien se facilita la valorización y comprensión del mismo. Algunas leyes ponen de manifiesto esa especial relación ese espacio y la comprensión integral del bien, en la propia definición que establecen del entorno. Así se refleja en la Ley de Navarra, por ejemplo, que lo identifica con “el espacio o el terreno y edificaciones a él inmediatos o mediatos que, sin formar parte integrante del bien, incidan o afecten a su significación como tal” (art. 40.1), o en las leyes de Cantabria y de Galicia cuando dicen, respectivamente, que se entiende por entorno de un bien inmueble “el espacio, edificado o no, próximo al bien, que permite su adecuada percepción y comprensión, considerando tanto la época de su construcción, como su evolución histórica, que da apoyo ambiental y cultural al mismo y que permite la plena percepción y comprensión cultural del bien...” (art. 50 LPCCant), o el comprensivo de “espacios y construcciones próximas cuya alteración incida en la percepción y comprensión de los valores culturales de los bienes en su contexto o pueda afectar a su integridad, apreciación o estudio” (art. 12.2 LPCGal). La LPCPV, que incide en la regulación del entorno de los bienes inmuebles protegidos dice algo similar en el art. 49 cuando

afirma que “está constituido por el espacio y por los elementos en él comprendidos, se hallen o no próximos, cuya modificación pueda afectar a los valores culturales del bien y a su puesta en valor” y refleja su carácter instrumental “con el objeto de mantener el contexto paisajístico, urbano y arquitectónico en que se integra el bien, ya sea de forma continua o discontinua”. Su delimitación tendrá lugar únicamente cuando sea necesaria para garantizar la debida protección y puesta en valor de los bienes protegidos, y en ese caso, tendrá el carácter de parte integrante del bien declarado y un régimen específico de protección.

En definitiva, la función administrativa de velar para que los entornos de protección estén bien delimitados y se aplique adecuadamente el régimen legal previsto para cada uno de ellos, tiene una incidencia indirecta, pero no por ello poco significativa, a la hora de facilitar a todos la comprensión de los bienes arquitectónicos protegidos. De no existir esta medida, es probable que en muchos de esos espacios se terminaran realizando obras o intervenciones distorsionadoras de la significación cultural del bien, que dificultara a la población menos experta o familiarizada con él entenderlo correctamente. Por lo tanto, también a los efectos que estamos considerando constituye una determinación eficaz.

6. Medidas que fomentan el uso adecuado de los inmuebles, en especial, los de titularidad pública

Las disposiciones legales dirigidas a mantener los bienes en uso, sea o no el que se les atribuyó en el origen, siempre que no impida la conservación de los valores que lo hicieron merecedor de protección, son instrumentos que contribuyen a extender el conocimiento del patrimonio cultural y a favorecer su aprecio, en la medida que impide la desaparición o deterioro de los bienes y familiariza a los ciudadanos con ellos. De hecho, todas las leyes sectoriales arbitran medidas, generalmente a través del contenido del planeamiento en el caso concreto de los conjuntos históricos declarados BIC, para prevenir y controlar los usos incompatibles y para fomentar los demás, en especial, aquellos vinculados a los usos tradicionales (art. 63.1a LPCCant) o, en general, a “usos adecuados” que permitan la revitalización y recuperación del tejido urbano (cfr. LPCAst, art.57.2c). Todo ello en la idea de que los planes no sólo deben proteger las características morfológicas y estéticas de los edificios y su entorno sino también la idiosincrasia que ha dotado a los conjuntos de su singularidad especial y de los valores que tratan de proteger, materiales e inmateriales.

En relación con los bienes inmuebles culturales de titularidad pública, destacan estas tres tipos de medidas:

La primera es el destino preferente para un fin público. Los legisladores sectoriales disponen que las edificaciones de titularidad pública en desuso se utilicen, cuando sea posible, para albergar servicios públicos u otros usos que constituyan el ejercicio de alguna de las funciones que la Administración titular tenga encomendada. Todas las leyes excepto la de Canarias, disponen que los Planes Especiales de Protección de Conjuntos Históricos y demás bienes territoriales así lo prevean. Va por delante la LPHE, que en el art. 20, en referencia al Plan Especial de Protección del área afectada por la declaración de BIC con la categoría de Conjunto Histórico, Sitio Histórico o Zona Arqueológica, dice que “establecerá para todos los usos públicos el orden prioritario de su instalación en los edificios y espacios que sean aptos para ello.” Algunas establecen, si bien con carácter potestativo, que los organismos públicos, antes de instalarse en nuevas dependencias, soliciten un informe a la Consejería competente en materia de Cultura, sobre la existencia de algún inmueble de titularidad pública y perteneciente al patrimonio cultural, que pudiese ser adecuado para las funciones y actividades que deban desarrollar aquéllos (cfr. art. 82.2 LPCHAR). Y en la misma línea, establecen las leyes de Navarra y Valencia que todas las Administraciones Públicas de esa Comunidad “procurarán destinar preferentemente los inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de Navarra de su titularidad a una actividad pública acorde con sus valores culturales, para favorecer su conservación y fomentar su conocimiento y aprecio” (art. 93.1 LPCNav). La LPCVal va un poco más lejos al descender al detalle de regular el modo en que debe proceder la Administración de la Comunidad Autónoma para llevar a cabo este propósito y establecer la obligación de utilizar, con preferencia sobre otros, el inmueble que existiera y fuera adecuado, siempre que su uso fuere racionalmente posible (art. 90. 1 y 2 LPCVal).

La segunda, es la adquisición de bienes que cumplan los requisitos para un destino público. Son bastantes los casos de leyes que estimulan a las AAPP a la adquisición de bienes protegidos, en especial BIC, para “destinarlos a un uso general que asegure su protección”, otorgándoles un acceso preferente al crédito oficial para que puedan financiarla (cfr. los arts. 96 LPCAra, 123.1 LPCCant, 56 LPCCat, 82 LPHBal, 103 LPCPV y 94 LPCVal). Si además de asegurar su protección, se dispusiera, al menos, que se hiciera un esfuerzo a favor de su puesta en valor y la difusión de la significación cultural del bien, el disfrute público estaría más garantizado, pero ninguna de las leyes aborda este aspecto.

La tercera, se concreta en la previsión legal de que las AAPP que sean titulares de monumentos u otros inmuebles puedan ceder su uso y explotación en favor de otras Administraciones públicas, entidades privadas o particulares que asuman determinados compromisos de conservación y destino. En estos supuestos, recogidos en muchas las normas, sí hay algunas en las que, al compromiso sobre su restauración, mantenimiento o mejora, añaden otros que favorecen directamente el acceso público. Tienen en cuenta esta dimensión, por ejemplo, las leyes sectoriales de Asturias (art. 103.2 LPCAst: “Se

podrá autorizar la cesión del uso de los bienes integrantes del Patrimonio Cultural de Asturias de que sea titular el Principado de Asturias, en favor de otras instituciones públicas o de entidades privadas, siempre que ello favorezca su conservación o disfrute cultural), de La Rioja (art. 82.3 LPCHAR), que pide a los cesionarios “que se comprometan a su conservación, protección, rehabilitación, mejora o difusión, en las condiciones que expresamente se establezcan por la Consejería competente en materia de Cultura, la Comunidad Foral de Navarra (art. 93.2 LPCNav), la cual también prevé, como la anterior, su formalización mediante convenio, y la Valenciana (art. 90.3 LPCVal), que regula esa posibilidad “cuando sea conveniente para la mejor conservación, restauración y promoción de los bienes inmuebles incluidos en el Inventario General del patrimonio cultural del País Vasco” y a tales fines. Entre las que sólo establecen como contraprestación el deber de conservar los bienes cedidos en buenas condiciones están las de Andalucía, Cataluña, Extremadura y las Islas Baleares (art. 89 LPHAnd, art. 63 LPCCat, art. 90.1 LPHCE y art. 88 LPHBal).

7. Herramientas de planificación y gestión de los bienes culturales inmuebles

Como mencionamos en la primera parte al tratar del marco internacional, a lo largo de los años de vigencia de la Convención de la UNESCO de 1972 sobre el patrimonio cultural y natural, las Directrices prácticas para su aplicación han ido precisando las orientaciones, criterios, metodología y estrategias para el desarrollo de sus objetivos de preservación, tutela, gestión y transmisión de estos bienes. Entre ellas se ha establecido la necesidad de elaborar Planes de Gestión de cada uno de los bienes inscritos como Patrimonio Mundial, para actualizar las primeras inscripciones con una documentación más extensa, revisada y adaptada a las tecnologías actuales y disponer de un instrumento que ordene su gestión de acuerdo a principios de sostenibilidad, garantizando un desarrollo compatible con las características culturales de los bienes.

El gobierno de España, como los demás Estados parte del Tratado, ha ido adoptando las decisiones que ha estimado oportunas para dar cumplimiento a esas obligaciones, que no sólo implican determinadas exigencias en la planificación territorial y urbanística de las áreas ocupadas por el bien y las demás zonas afectadas por su *buffer* (en la terminología empleada por la guía operacional), sino también de gestión dinámica de la tutela patrimonial. Por eso, entre otras medidas de coordinación y asistencia, el Estado desde hace años viene realizando una convocatoria anual de ayudas para la elaboración de planes de gestión de esos bienes de la lista de la UNESCO. La tendencia a la promoción de instrumentos de planificación territorial y gestión de los bienes más relevantes, que favorecen la implementación de actuaciones que mejoran su puesta en valor y difusión, ha ido calando igualmente entre muchos ejecutivos autonómicos y locales que,

concienciados sobre la función social y dinamizadora del patrimonio, han promovido numerosas iniciativas similares en su territorio respecto a bienes destacados aunque no formen parte del Patrimonio Mundial. Entre los muchos ejemplos que cabría citar, menciono sólo dos muy ilustrativos por su recorrido y sus resultados: la actividad del grupo de ciudades Patrimonio de la Humanidad de España, creado en 1993, de la que da buena cuenta su portal web¹⁶⁸, y las ediciones del Plan PAHIS del patrimonio histórico de Castilla y León (cada uno de los cuales ya manifiesta una evolución de planteamientos respecto al anterior¹⁶⁹), que combinan medidas de ordenación e intervención en los inmuebles y entornos de protección con una visión estratégica, más amplia, que considera otras funcionalidades de los bienes patrimoniales.

En el ámbito legislativo se ha ido avanzando en esta dirección, aunque todavía queda mucho camino que recorrer. Entre las leyes de la primera hora, destaca la visión del legislador catalán, que da unas pautas de gestión al gobierno de la Generalitat sobre los monumentos y yacimientos abiertos al público y administrados por el Departamento de Cultura (art. 62 LPCCat). En la siguiente oleada, sobresalen las leyes de Cantabria y de Asturias (mucho más sensibles que la mayoría respecto a la valorización social del patrimonio y el fomento del acceso público a su disfrute), que establecen sistemas de planificación y alientan modelos de gestión integrada, incluyendo fórmulas *ad hoc* de organización, al menos para determinados bienes: conjuntos históricos en el caso de Cantabria (art. 63.1h) LPCCant¹⁷⁰) y bienes de titularidad de la Administración del Principado, o testimonios de la arquitectura prerrománica, en Asturias (art. 103.3 y DAd 3ª LPCAst¹⁷¹).

¹⁶⁸ www.ciudadespatrimonio.org

¹⁶⁹ Ese Plan que se aprueba después del Plan de Intervención en el Patrimonio Histórico, 1996-2002, aprobado por Decreto 176/96, cuenta ya con dos ediciones: con dos ediciones: PAHIS 2004-2012, aprobado por el Gobierno de esa Comunidad mediante Acuerdo nº 37/05 del 31 de marzo del 2005, y PAHIS 2020, aprobado el 9 de abril del 2015. A lo largo de todos esos años se manifiesta el cambio que se produce en el enfoque de la tutela del patrimonio cultural. El primer Plan de Intervención tenía objetivos ambiciosos en el terreno de la protección, pero seguía muy centrado en el concepto de intervención en los monumentos. El primer PAHIS pasa a definir estrategias de gestión en un territorio, está integrado por un Plan Estratégico (también llamado plan integral del patrimonio en el territorio) – que determina sistemas territoriales del patrimonio (STP) con estrategias comunes y propias de gestión, que forman dinámicas fácilmente reproducibles, – seis planes básicos y siete sectoriales; en él ya se advierte un interés prioritario en la divulgación, difusión y uso tanto de los bienes como de las propias acciones que constituyen, en sí mismas, fórmulas de promoción cultural y dinamizadora. El segundo de los PAHIS, actualmente vigente, se orienta hacia la incorporación progresiva de la sociedad civil, mediante el impulso de su participación y la concertación público-privada, junto a otros mecanismos de valorización social y económica en la actuación sobre los bienes culturales de la C.A.

¹⁷⁰ Art. 63.1: “Los planes especiales que se elaboren en ejecución de la presente Ley deberán atenerse en su redacción a la legislación vigente y a los siguientes criterios: ... propuestas de modelos de gestión integrada del Conjunto Histórico”.

¹⁷¹ El art. 103.3 LPCAst dice así: “La Administración del Principado de Asturias podrá constituir consorcios, o

Por lo demás, casi todas las leyes aprobadas a partir de finales de los 90 proponen, junto a una mayor integración de la protección del patrimonio inmueble en el territorio a través de nuevas figuras (como los Espacios y Parques Culturales, previstos en LPCCyL y LPCGal, respectivamente), modos de tutela y gestión del patrimonio asimilables a la planificación estratégica, de manera que, partiendo de un conocimiento de los bienes y del diagnóstico de su situación, se programen actuaciones para un horizonte temporal determinado y la dotación de recursos humanos y financieros para acometerlas, así como mecanismos de seguimiento periódico y una evaluación final. Entre este tipo de instrumentos, además de los específicamente previstos para algunas figuras de protección, se puede incluir a los Planes Territoriales del Patrimonio Cultural Aragonés (art. 83 LPCAra), el Plan de Protección del Patrimonio Cultural de Asturias (art. 96 LPCAst), el Plan de Gestión del Gobierno de las Illes Balears y los Planes Insulares de Gestión del Patrimonio Histórico (art. 83 LPHBal), las Directrices de Ordenación del Patrimonio Cultural Canario (art. 94 LPHCan) y el Plan Anual de Conservación y Enriquecimiento del Patrimonio Cultural Valenciano (art. 93 LPCVal).

En general, se abre paso una visión integrada de las políticas públicas, articuladas sobre la cooperación inter e intra - administrativa y abiertas a la participación de los agentes privados y la ciudadanía, en las que se armoniza la dimensión cultural de estos bienes (que es la prevalente) con las demás vertientes que les afectan directamente: turística, social, medioambiental, educativa... Hay vestigios de estas aproximaciones en algunas leyes, aunque no suelen traducirse después en la articulación de mecanismos concretos que vayan más allá de la emisión de informes previos, insertados o no en la tramitación de impacto ambiental, de los planes de ordenación territorial o urbanística y otros planes o programas sectoriales (como se prevé, por ejemplo, en la DAd 9 de LPCMur con la intervención de la Dirección General de Cultura en la declaración de espacios naturales). Resultan de interés, por manifestar esa sensibilidad y visión integradora, las siguientes disposiciones:

- Art. 10 LPCAra (1999): “Las exigencias de tutela del Patrimonio Cultural Aragonés deberán integrarse en la definición y en la realización de las restantes políticas

establecer otras fórmulas de gestión admisibles en Derecho, con otras Administraciones Públicas o con entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público, para favorecer la gestión de la conservación y disfrute cultural de los bienes integrantes del Patrimonio Cultural de Asturias que sean propiedad de aquélla”. Y la Disposición Adicional tercera: “1. Gozarán de atención singular los testimonios de la arquitectura y el arte prerrománico asturiano. / 2. Mediante planes específicos en colaboración con los Ayuntamientos, la Diócesis y, en su caso, el Estado, el Principado de Asturias establecerá sistemas de vigilancia y control periódico de los monumentos que integran este conjunto y de visita pública guiada. Asimismo, se promoverá la dignificación de su entorno tomando en cuenta el objetivo de favorecer la comprensión histórica de dichos bienes y su difusión fuera de la región”.

públicas, especialmente en materia educativa y de ordenación del territorio, urbanismo, medio ambiente y turismo”.

- Art. 2 LPCAst (Principios generales): “e) Coordinación de la política protectora del patrimonio cultural inmueble con el resto de las políticas sectoriales que incidan en los mismos espacios y muy especialmente con las de ordenación del territorio, medio ambiente, empleo y desarrollo económico” y g) “Incorporación del patrimonio cultural a las iniciativas y políticas de desarrollo económico y social”.
- Art. 12.1 LPCMur: “1. Las exigencias de tutela del patrimonio cultural de la Región de Murcia deberán integrarse en la definición y en la realización de las restantes políticas públicas, en especial en materia educativa, ordenación del territorio, urbanismo, medio ambiente, agricultura, industria y turismo”.
- Art. 31.3 LPHCAR, integrado en el capítulo II (Ordenación general aplicable sobre cualquier bien perteneciente al patrimonio cultural, histórico y artístico de La Rioja): “Las Administraciones de La Rioja promoverán políticas públicas destinadas a prevenir, reducir y evitar en lo posible la contaminación física, química, acústica y de cualquier otro tipo biológico u orgánico que afecte a bienes pertenecientes al patrimonio cultural, histórico y artístico. Con esa finalidad se promoverán proyectos, planes y actuaciones conjuntas o coordinadas entre las Administraciones Públicas y sus órganos, organismos o unidades, que desarrollen sus funciones en el ámbito del patrimonio cultural, histórico y artístico y en el sector medioambiental.”

Desconozco se en la práctica estas determinaciones han generado instrumentos concretos de planificación o gestión conjunta en alguna de esas áreas de acción pública o sectores citados. Con carácter aún más genérico este mismo planteamiento subyace en el art. 2 y el preámbulo de la LPCGal (III), donde leemos que “la ponderación e integración de la protección del patrimonio en las demás políticas sectoriales y la apuesta por la colaboración interadministrativa y la participación ciudadana están presentes a lo largo de todo el articulado a través de los principios generales, de los derechos y obligaciones de la ciudadanía, de la información pública, del acceso a los bienes más destacados y del reconocimiento de la libre iniciativa”, y en el art. 9.2 LPCNav: “El ejercicio de las competencias señaladas en el apartado anterior (del Departamento competente en materia de patrimonio cultural, que es el de Cultura), se efectuará sin perjuicio de las competencias que correspondan al Gobierno de Navarra como órgano colegiado y de la coordinación con el resto de Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral”.

La LPCPV del 2019 no sólo adopta ese mismo punto de partida de integración sectorial sino que concreta mecanismos que contribuye a hacerlo efectivos. Por una parte, destaca

la creación del Órgano Interinstitucional del Patrimonio Cultural Vasco, cuyo principal objetivo es el de hacer valer el deber de comunicación, cooperación y asistencia mutua entre administraciones públicas a nivel interadministrativo y transversalmente entre la administración cultural y el resto de administraciones sectoriales implicadas. El artículo 5 concreta sus funciones principales y dispone que la normativa de desarrollo debe prever que en su composición exista una representación paritaria entre el Gobierno Vasco, por un lado, y las Diputaciones Forales y los Ayuntamientos, por otro, y que la presidencia del órgano recaiga en la persona titular del departamento del Gobierno Vasco competente en materia de patrimonio cultural. Además, determina que “en todo caso, el Órgano Interinstitucional de Patrimonio Cultural Vasco deberá ser convocado si media solicitud de cualquiera de los tres entes institucionales que lo componen, y deberán celebrarse, como mínimo, dos reuniones de coordinación anuales.” Considero que esta previsión en cuanto a las convocatorias y la periodicidad mínima de dos reuniones al año es importante y contribuirá, sin duda, a impulsar el intercambio de información y la colaboración de todo tipo, así como a prever situaciones de conflicto y encontrar vías de solución para las que ya se hayan generado. Por otra parte, establece dos reglas claras de prevalencia en el art. 34.10 y el 47.2. El primero de ellos, en relación con los bienes de protección especial y media, dispone que “la aplicación de las normativas sectoriales se supeditará a la conservación de los valores culturales del bien”; y el segundo, referido a los inmuebles de ambos niveles de protección, que la protección que les otorga esta ley sectorial “prevalecerá sobre los instrumentos de ordenación urbanística, territorial y medioambiental, que dispondrán de un plazo máximo de dos años, a contar desde el momento de inscripción del bien, para adaptar dichos ordenamientos al régimen de protección cultural establecido en cada caso, con una especial atención a la contaminación visual.”

8. Medidas preventivas de protección, en especial, los informes sectoriales.

Se considera a continuación otra estrategia reguladora vinculada a la anterior, que también tiene una incidencia indirecta en la promoción y garantía del acceso público al conocimiento y comprensión de los bienes culturales, pues del contenido de los planes y proyectos de obras con afección sobre el patrimonio, depende después, al menos en parte, los resultados materiales de su ejecución. Es importante controlar que las actuaciones promovidas por otros agentes que tengan afección sobre los bienes inmuebles culturales y sus entornos estén bien planteadas.

Por eso hay que prestar atención a los instrumentos de carácter preventivo e integrado, el más importante de los cuales¹⁷² es el control previo (y preceptivo) que ejerce la administración cultural en el procedimiento de aprobación de los instrumentos de ordenación territorial y de los demás planes, programas y proyectos sometidos a evaluación ambiental, a través de la emisión de un informe sectorial (generalmente en la fase inicial de la tramitación).

Todas las legislaciones de patrimonio cultural, salvo la catalana, recogen el deber de emisión de informes por parte del órgano competente en patrimonio cultural sobre los instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico (incluyendo todo tipo de planes: generales, específicos de áreas protegidas y de desarrollo), así como todo tipo de proyectos y actividades sometidos a la evaluación ambiental¹⁷³, por su afección eventual o probada en los bienes culturales. Suelen precisar que las declaraciones de impacto ambiental o equivalentes deben recoger las determinaciones resultantes del informe emitido por la administración cultural, así como la prevalencia del contenido de estos informes sobre los instrumentos de planeamiento, que en todo caso, ya estén en proceso de aprobación o vigentes, están obligados a adaptarse; lo que varía de unas leyes a otras es el sentido del silencio, que con arreglo a algunas debe interpretarse en sentido favorable y según lo dispuesto en otras, al contrario. En cuestiones formales, que no están exentas de relevancia, se aprecian también bastantes divergencias entre unas y otras normas sectoriales¹⁷⁴.

¹⁷² Pueden incluirse entre las medidas preventivas de protección del patrimonio arquitectónico, el establecimiento de criterios legales para su conservación, las actividades de vigilancia e inspección, en colaboración con los Cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado, o la previsión de medidas cautelares.

¹⁷³ La Disposición adicional novena de la LPCMur dispone que también será preceptivo el informe de la Dirección General con competencias en materia de patrimonio cultural, “en los procedimientos para la declaración de espacios naturales, así como en los de elaboración de Planes de Ordenación de Recursos Naturales y Planes Rectores de Uso y Gestión.” La LPCV, art. 47.3, impone también el informe preceptivo y vinculante del departamento competente en materia de patrimonio cultural, en las determinaciones correspondientes a estos bienes culturales, en relación con los instrumentos de ordenación medioambiental, los cuales, contendrán dentro de su documentación determinaciones para garantizar la protección y conservación de los inmuebles culturales protegidos.

¹⁷⁴ Las diferencias entre las disposiciones normativas sobre este asunto se refieren sobre todo a cuestiones procedimentales: algunas leyes, entre las que se cuentan las de Castilla la Mancha, Madrid y Andalucía, prevén una fase preliminar de consulta de los promotores de iniciativas y proyectos a los registros y catálogos de bienes culturales que existen; en cuanto al momento de emisión, alguna concreta que el órgano competente en PC se pronunciará después de la aprobación inicial, como por ejemplo, la LPHCE en su art. 30; el art. 44 LPCMur lo establece en el momento de la aprobación definitiva, como lo cuando los planes incidan sobre “las áreas afectadas por la declaración de un conjunto histórico, sitio histórico, zona arqueológica, zona paleontológica y lugar de interés etnográfico” y la LPCC-M, art. 26, prevé que “en el caso de que durante el procedimiento de aprobación de cualquier instrumento de ordenación territorial y urbanística, se produjeran modificaciones en estos como consecuencia de los informes sectoriales o del resultado del trámite de información pública que afectaran al contenido del informe al que se refiere el apartado anterior o a los bienes que en él se identifiquen como integrantes del

En cuanto a la determinación del fin de esos informes previos, casi todas se refieren a garantizar la conservación de los bienes protegidos; la de Navarra añade a esta finalidad la de protección (LPCNav, art. 32). Por lo que respecta al contenido, la mayoría mencionan medidas protectoras y correctoras, aunque alguna ley, como la de Galicia, habla también de medidas compensatorias. Esta última, dice concretamente lo siguiente: “Todos los planes, programas y proyectos relativos a ámbitos como el paisaje, el desarrollo rural o las infraestructuras o cualquier otro que pueda suponer una afección al patrimonio cultural de Galicia por su incidencia sobre el territorio, deberán ser sometidos al informe de la consejería competente en materia de patrimonio cultural, que establecerá las medidas protectoras, correctoras y compensatorias que considere necesarias para la salvaguarda del patrimonio cultural afectado, sin perjuicio de sus competencias para la posterior autorización de las intervenciones que pudieren derivarse de los documentos en trámite” (art. 34.1 LPCGal).

9. Señales informativas e interpretativas

Una vía muy eficaz para favorecer el acceso al conocimiento y la comprensión de los bienes es la señalización, sobre todo, las señales informativas, normalmente ubicadas en la entrada exterior de los bienes, y las interpretativas, colocadas en su entorno o a lo largo del recorrido del bien si este tiene suficiente extensión y ofrece elementos y perspectivas de interés, como así suele ocurrir en los itinerarios culturales, jardines, conjuntos históricos y en algunos monumentos. Las leyes españolas sectoriales, sin embargo, contienen muy pocas determinaciones al respecto.

En concreto, actualmente tan sólo seis leyes mencionan esta cuestión en relación a los BIC y ateniéndose básicamente a aspectos formales, con la salvedad de la LPCNav, que

Patrimonio Cultural de Castilla-La Mancha, previamente a la aprobación definitiva del instrumento de planeamiento de ordenación territorial y urbanístico deberá recabarse un segundo informe, con los mismos efectos, de la Consejería competente en materia de Patrimonio Cultural”. El art. 37 hace una previsión similar de doble informe, referido al caso del planeamiento urbanístico que incida sobre el área afectada por la declaración de un inmueble como Bien de Interés Cultural. Excepcionalmente, alguna ley contiene precisiones sobre su contenido: la LPHCE, por ejemplo, en el art. 30 (con una redacción sin modificar en este punto concreto, por la Ley 2/2018, de 14 de febrero, de coordinación intersectorial y de simplificación de los procedimientos urbanísticos y de ordenación del territorio de Extremadura), manifiesta que en los informes de la dirección general con competencias en patrimonio cultural sobre el planeamiento urbanístico, “se determinarán los elementos tipológicos básicos, así como cualquier otro tipo de consideraciones de las construcciones y de la estructura o morfología urbana que deba ser objeto de protección, conservación y mejora”. El plazo de emisión es también objeto de divergencias: van desde los 10 días previstos en el art. 12.2 LPCMur para los informes de evaluación ambiental, al plazo de un mes en Castilla la Mancha (art. 26.1 LPCC-M), o de los tres meses de la LPCVal (art. 11.1). El art. 37.3 LPCCyL prescribe ese mismo plazo, a contar desde su petición, para la emisión de informes sobre planeamiento. Otras leyes se remiten a los plazos establecidos en las legislaciones especiales, ambientales o urbanísticas.

amplía su ámbito a todo el patrimonio cultural. En el art. 92.4 LPCNav se establece que “reglamentariamente se regulará la señalización exterior de los bienes que forman parte del patrimonio cultural de Navarra mediante carteles u otros medios apropiados a cada caso, que informen al público de las características más relevantes de cada uno de los bienes. Dicha normativa procurará la unificación de contenidos, iconografía e imagen exterior al margen de su titularidad y de la Administración que tenga encomendada su protección.”

La LPHCan determina en su artículo 27 que “Los bienes de interés cultural de Canarias deberán estar debidamente señalizados. Los símbolos iconográficos serán comunes a cada categoría de bien de interés cultural, ostentando un logotipo común a todo el patrimonio histórico de Canarias, con independencia de la Administración que tenga encomendada su gestión.” La de Cantabria, añade a eso unas notas de contenido y de adecuación al entorno, al indicar que la señalización de los BIC se hará “mediante carteles de diseño y tamaño apropiados a su naturaleza, donde se describan las características más relevantes del objeto protegido y las condiciones de su visita”, y que “la tipología empleada y la localización de las señales deberán ser especialmente cuidadosas con su integración en el entorno.” (art. 24 LPCCant). En términos casi idénticos y también en referencia a los BIC se pronuncia el legislador gallego del 2016 (art. 53.1 LPCGal).

Algunos legisladores establecen algunas particularidades respecto a determinados bienes. Por ejemplo, los legisladores de Galicia y Navarra se refieren, en concreto, a la “señalización de los Caminos de Santiago”. El art. 81 LPCGal, aparte de otras pautas introduce un criterio de tipo material, que es el siguiente: “Incorporará los topónimos, como parte de sus valores culturales y manifestación del patrimonio cultural inmaterial de Galicia, y, en su caso, información adicional de recursos culturales y servicios para el peregrino”. Las leyes de Cataluña y Asturias, prestan una atención singular a los monumentos y yacimientos abiertos a la visita pública y administrados por el Departamento de Cultura de la Generalitat, respecto a los cuales prescriben que con la actividad de gestión se “potenciará su divulgación, para lo cual contarán con los elementos suficientes de señalización, guía y servicios complementarios” (art. 62.2 LPCCat y art. 103.1 LPCAst, que únicamente añade, en la línea anterior, que esos bienes “serán gestionados con directrices comunes que garanticen su coherencia global”).

VI. El acceso a la participación en el ejercicio de las funciones públicas de tutela.

Con carácter general todas las leyes dan cabida y alientan a la colaboración con los particulares, asociaciones, fundaciones y demás entidades que deseen contribuir a la

conservación y difusión del patrimonio, sean titulares o no titulares de bienes protegidos. Pero en la mayoría de los casos se limitan a la denuncia de situaciones de riesgo, destrucción o deterioro, al ejercicio de la acción pública, y a estimular a los sujetos privados, mediante ayudas y beneficios, para que emprendan actividades o financien obras con estos fines de interés público. Algunas fomentan expresamente la obtención de financiación a través de formas de mecenazgo o patrocinio¹⁷⁵, pero esto no supone propiamente el ejercicio del derecho de participación del que se trató. La LPCPV establece que la administración habilitará mecanismos para que la ciudadanía proponga, de acuerdo con los criterios y categorías de la ley, la protección de bienes culturales (art. 7.4).

Por lo que se refiere a ese aspecto, del acceso a la participación de un particular o de un grupo portador de intereses colectivos en los procesos para la aprobación de disposiciones normativas, planes y otras resoluciones administrativas, las leyes sectoriales no introducen especificaciones o innovaciones relevantes respecto al contenido en la norma reguladora del procedimiento administrativo común. Un tema distinto es lo que se refiere a la participación orgánica (frente al modo anterior de participación, que se puede identificar como funcional), donde los legisladores mantienen el peso considerable que en este sector se ha otorgado tradicionalmente a la opinión de los especialistas externos, a los que introduce en la propia estructura administrativa a través de formas permanentes e institucionalizadas de conexión. Todas las leyes consideran a las universidades, Reales Academias y otras entidades públicas o corporaciones profesionales como órganos consultivos o asesores, a los que es preceptivo solicitar su parecer en ocasiones relevantes (procedimientos de declaración) e integran a sus representantes como miembros del Consejo Superior de Patrimonio u órgano similar, cuando se crea¹⁷⁶, y

¹⁷⁵ Cfr., por ejemplo, el art. 88 LPCNav, que establece que “la Administración de la Comunidad Foral de Navarra propiciará las actuaciones de mecenazgo y la participación de entidades privadas y particulares en la financiación de las actuaciones de protección, conservación, restauración, acrecentamiento, investigación, documentación y divulgación del Patrimonio Cultural de Navarra”, y la LPCGal, que regula con cierto detalle el patrocinio de los bienes culturales, que equipara a “todas las formas de participación realizadas por una entidad privada en el diseño o establecimiento de las iniciativas de la Xunta de Galicia y de otras administraciones y entidades públicas relacionadas con la protección y mejora del patrimonio cultural” (121.1 LPCGal). En concreto, en el apartado segundo del art. 121 precisa lo siguiente: “Cuando el patrocinio conlleve la promoción del nombre, marca o imagen del patrocinador, esta deberá ser compatible con el carácter artístico o histórico, el aspecto y el decoro del bien cultural. La publicidad en las obras vinculadas a su patrocinio podrá alcanzar el tiempo de ejecución de la obra y un año más desde su finalización”. La LPCPV, por su parte, señala que las “instituciones forales podrán regular los incentivos fiscales de las donaciones destinadas a la conservación y puesta en valor del patrimonio cultural vasco en las normas forales que regulen los incentivos fiscales al mecenazgo” (art. 77). Otras CCAA ya cuentan también con leyes específicas en esta materia: Navarra, Valencia y las Islas Baleares.

¹⁷⁶ Consejo Asesor del Patrimonio Cultural Catalán (art. 80 LPCCat), Consejo Superior del Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja (art. 8 LPCHAR), Consejo Andaluz del Patrimonio Histórico (art. 96 LPHAnd), Consejo Navarro de Cultura (art. 10 LPCNav) y Consejo de la C.A. del País Vasco (CAPV) de

las comisiones territoriales de patrimonio histórico, las comisiones mixtas Iglesia-administración, y en algunas previstas para el seguimiento de planes, que por lo general cumplen funciones asesoras (de carácter vinculante en bastantes casos) respecto a proyectos de obras que afectan a los bienes protegidos, aunque esa integración se suele articular más bien en las disposiciones reglamentarias que regulan su composición y funcionamiento.

A los efectos del derecho de acceso tiene mayor interés, a mi juicio, la introducción de dos mecanismos de participación social que suponen una colaboración público – privada estable en la gestión de bienes, a través de patronatos u organismos que se puedan crear con ese fin, y en tareas de todo tipo, mediante el voluntariado cultural. Se describe a continuación el tratamiento que otorgan las leyes sectoriales a estos dos fenómenos.

1. Gestión de determinados bienes culturales inmuebles.

Aparte de lo dispuesto en las leyes de Cataluña y las Islas Baleares (art. 88) sobre la posibilidad de crear patronatos u otros órganos especializados de gestión para la gestión de bienes culturales de titularidad pública (monumentos según la ley catalana y bienes culturales en general en los otros casos) cuando se considere necesario, que estén integrados por representantes públicos de la Administración titular y por otras entidades y personas relacionadas con el bien cultural de que se trate, “para que para que colaboren, asesoren y participen en la gestión y en las diferentes actividades” (art. 63.2 LPCCat y art. 88.2 LPHBal), otras leyes extienden estos modelos de gestión participada para sus bienes u otros de especial significación. El legislador asturiano dispone que la Administración autonómica “podrá constituir consorcios, o establecer otras fórmulas de gestión admisibles en Derecho, con otras Administraciones Públicas o con entidades privadas sin ánimo de lucro que persigan fines de interés público, para favorecer la gestión de la conservación y disfrute cultural de los bienes integrantes del Patrimonio Cultural de Asturias que sean propiedad de aquélla” (art. 103.3 LPCAst). La ley de Cantabria, en su art. 12, sobre los organismos y entes instrumentales de gestión de los bienes culturales, también prevé, para la gestión de los bienes culturales singulares, la posibilidad de crear Patronatos u otros órganos especializados de gestión, en cuyo caso “se garantizará que, entre los representantes públicos, haya miembros de todas las AAPP afectadas y entidades públicas y, en particular, del Ayuntamiento en el que se encuentre el bien” y “se procurará, asimismo, garantizar la colaboración ciudadana por medio de la presencia en dichos órganos de especialistas y expertos y de personas relacionadas con el bien cultural de que se trate”. Es decir, en este caso no es preceptiva.

Patrimonio Cultural Vasco (art. 4 LPCPV).

En relación con bienes culturales de ámbito territorial, la LPCAst precisa en el art. 72.2 que “en los sitios históricos, zonas arqueológicas y conjuntos etnológicos podrán crearse centros destinados a potenciar su difusión, y a favorecer la participación de particulares y entidades en la gestión y difusión del patrimonio”; la LPCCyL establece en el art. 74, al tratar de los Espacios Culturales, que en el Plan de Adecuación y usos que se redacte se debe prever un órgano gestor responsable del cumplimiento de las normas de la ley (en el que se supone, en congruencia con el planteamiento de conjunto, que se integrarán representantes de organizaciones públicas y privadas) y la LPHAnd asocia la figura de los Parques Culturales a la “constitución de un órgano de gestión en el que participen las Administraciones y sectores implicados” (art. 81).

Con carácter más general y ambiguo, la disposición adicional segunda de la ley de La Rioja, en su apartado uno, afirma que “Los poderes públicos respaldarán la creación de fundaciones, asociaciones y otras organizaciones que tengan por objeto principal la protección, conservación, rehabilitación, enriquecimiento y difusión del patrimonio cultural, histórico y artístico de La Rioja en general, o de alguno de sus bienes en particular. Las distintas Administraciones podrán figurar como integrantes del patronato o del órgano de gobierno, gestión y administración de aquellas entidades, de conformidad con lo que prevé la legislación aplicable”.

2. Voluntariado cultural

Sin perjuicio de la regulación de este tema en las normativas específicas sobre el voluntariado, que se van aprobando a partir de la década de los 90 y que pueden tener incidencia en el área cultural¹⁷⁷, hay algunas leyes sectoriales del patrimonio cultural que también aluden a esta forma de participación, que tanto alcance tiene en los países anglosajones y otros de nuestro entorno. El trabajo de voluntarios locales puede contribuir extraordinariamente, sin duda, a mejorar las condiciones del acceso al conocimiento y comprensión de los bienes arquitectónicos más relevantes.

A continuación se reproducen las disposiciones de las leyes de patrimonio cultural que lo mencionan (5 en total).

¹⁷⁷ Entre otras, cabe citar, en relación con el voluntariado cultural, la Orden del Ministerio de Cultura de 9 de octubre de 1995 y el Decreto 59/2000, de 26 julio, por el que se regula el voluntariado cultural en la citada comunidad. Y sobre la regulación general del voluntariado, las Leyes y decretos autonómicos de Castilla y León: Decreto 12/1995, de 19 de enero; Castilla la Mancha: ley 4/95, de 16 de marzo; Navarra: ley foral 2/1998, de 27 de marzo; Canarias: ley 4/98 de 15 de mayo; Islas Baleares: Ley 3/98, de 18 de marzo; P Vasco: ley 17/98, de 25 de junio; Galicia: ley 3/2000, del 22 de diciembre; Andalucía: Ley 7/2001, de 12 de julio; y de Asturias: 10/2001, de 12 de noviembre. A nivel estatal, la vigente Ley 45/2015, de 14 de octubre, del Voluntariado, que sustituyó a la Ley 6/1996, de 15 de enero.

- LPCCant: art. 9.5: “se crea la figura del Voluntario Cultural. Podrá serlo cualquier persona física o jurídica interesada en la conservación del patrimonio. Será nombrado por el Consejero a propuesta conjunta de la Consejería de Cultura y Deporte y del Ayuntamiento donde desarrolle su actividad. La regulación de esta figura honorífica y voluntaria se establecerá mediante la pertinente normativa reglamentaria”.
- LPHCE, que en su último artículo, nº 98, dispone lo que sigue: Para la mejor gestión y desarrollo de todas estas medidas de protección, conservación y mejora del Patrimonio Histórico y Cultural extremeño, la Administración Regional podrá establecer los oportunos mecanismos de participación en esas tareas de personal voluntario sin relación contractual con la Administración.
- LPCVal, en cuyo art. 5.4 se afirma que “la Generalitat Valenciana fomentará el marco de colaboración con asociaciones de voluntariado para la conservación y difusión del patrimonio cultural valenciano”
- LPCAst, donde el art. 4, titulado «colaboración de los particulares», establece, en el apartado tercero que “el Principado de Asturias promoverá y apoyará la colaboración de los ciudadanos en la protección del patrimonio cultural bajo las correspondientes formas asociativas, en trabajos de voluntariado social o, en general, en programas de cualquier naturaleza dirigidos a su investigación y protección”.
- LPCHAR. Esta le presta una atención un poco mayor. El legislador compromete al ejecutivo a estimularlo, cuando dice en su art. 6 que el gobierno “impulsará y apoyará la colaboración de los ciudadanos en la defensa del patrimonio cultural, histórico y artístico bajo las correspondientes formas asociativas; en trabajos de voluntariado (...), o en general, en programas de cualquier naturaleza dirigidos a su protección, investigación, utilización y difusión”, y valora esta forma de colaboración, especialmente, al plantearse la visita pública, pues como se lee en el art. 41, “para facilitar la realización de las mencionadas vistas, y, sin perjuicio de la posible colaboración del voluntariado cultural, las Administraciones podrán establecer ayudas públicas y exenciones fiscales, entendidas como contribución pública al sostenimiento de los bienes culturales”.

CAPÍTULO QUINTO. ANÁLISIS VALORATIVO DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL ACCESO AL DISFRUTE DEL PATRIMONIO CULTURAL ARQUITECTÓNICO EN LA LEGISLACIÓN SECTORIAL.

En este último capítulo se desarrolla una valoración personal de la regulación contenida en las leyes sectoriales españolas relativas al reconocimiento formal de las situaciones subjetivas vinculadas al acceso a los bienes culturales arquitectónicos y a los instrumentos jurídicos para hacerlo efectivo. Se apuntan también algunas propuestas de cambio, con la idea de contribuir al debate sobre la revisión y mejora del marco legal.

Como se indica en la introducción, la evaluación se hace no sólo desde la óptica formal, que tiene en cuenta la literalidad de las disposiciones legales y su interpretación sistemática en el marco de la ley, sino desde una perspectiva más amplia y más pragmática, que entronca con el principio de la función social de la cultura y de todo lo dispuesto anteriormente (el marco internacional y constitucional, las fuentes doctrinales y las reflexiones personales apuntadas con motivo de la aproximación al derecho humano de acceso al disfrute del legado cultural material en el segundo capítulo), y tiene en cuenta la complejidad del contexto político-administrativo y la realidad de los resultados alcanzados.

Una primera aproximación a la legislación española desde esta óptica genera una impresión muy positiva, pues en los preámbulos de muchas leyes sectoriales se destaca el afán encomiable de los legisladores de enfocar la tutela patrimonial hacia las personas y el futuro en un contexto de desarrollo sostenible, que se traduce en objetivos ambiciosos y en enfoques innovadores y propositivos con idea de superar, como manifiestan algunos de ellos expresamente, la tradicional concepción de norma predominantemente prohibitiva (LPCHAR, LPHCM, LPCVal). Sin embargo, una lectura detenida de sus articulados dejan ver estrategias que denotan una mayor preocupación por regular el estatuto de los bienes y su tutela que los derechos ciudadanos al patrimonio y, dentro de aquella, por la protección- conservación, que por la promoción-difusión de este legado, y por la conservación de las construcciones en su individualidad que por la sostenibilidad del territorio que los contextualiza y mantiene “con vida”. Por lo que respecta a las modalidades de actuación administrativa, la mayoría siguen apegadas a una lógica reactiva, de obligación – fiscalización – sanción, y a la valoración de la intervención pública material o de control por encima de actuaciones prestacionales de otro tipo,

como el asesoramiento, la asistencia técnica, el seguimiento o el estímulo a la actuación privada. Y en general, llama la atención también la consideración de una visión más bien estática de la tutela y el patrimonio, a pesar de la integración de la planificación urbanística como instrumento de protección y gestión, que le aporta dinamismo, y de la regulación de la ruina, que manifiesta entre otras cosas los estragos del transcurso del tiempo. A lo largo de los apartados siguientes se desgranar algunas de estas consideraciones generales en relación con el tema objeto de análisis.

El capítulo se divide en siete apartados que se organizan en función de tres perspectivas: la de los sujetos (apartado 1), la del objeto mismo del derecho de acceso al disfrute (apartados 2-6) en su doble vertiente estática y dinámica – acceso a los bienes, al conocimiento y comprensión de su significación cultural y acceso a la participación en las decisiones de tutela – y la óptica de la efectividad (apartado 7). De entre todos los medios previstos para alcanzar el objetivo de facilitar y garantizar a todos el acceso a la cultura material, destaca la visita pública; su análisis manifiesta una serie de lagunas e imprecisiones que resultan paradigmáticas y permite reflexionar en torno a las relaciones entre la tutela del patrimonio y la promoción turística. Con motivo del examen de los medios previstos para la consecución de la contemplación de los bienes *in situ*, se ponen de manifiesto las implicaciones de la gestión del binomio conservación – desarrollo, así como la relación del sector cultural con la ordenación urbanística y territorial. En el apartado quinto, sobre los instrumentos legales orientados específicamente a promover y asegurar el conocimiento y la comprensión de la significación cultural de los bienes protegidos, se tratan dos temas importantes para el disfrute del patrimonio y que constituyen el objeto de otros derechos fundamentales: la información y la educación. El acceso al proceso de toma de decisiones tiene relación directa con la participación ciudadana y la necesaria colaboración público-privada en las actividades de tutela y nos sitúa en la orientación moderna de las relaciones entre el Estado y la sociedad. El último apartado, número 7, trata de algunas cuestiones relevantes, que estando en la base del planteamiento legal de la tutela, pueden ser objeto de mejora para aumentar el protagonismo del uso social de los bienes arquitectónicos protegidos. Se trata de reforzar la gestión frente a la protección, integrar la tutela del patrimonio, con las demás políticas sectoriales, en el marco del desarrollo sostenible y de conectar el acceso la tenga más protagonismo y se regule de modo más acorde con las demandas que plantea la realidad actual.

I. Valoración general del reconocimiento legal de los derechos y situaciones subjetivas vinculadas al acceso al disfrute del patrimonio cultural arquitectónico.

La CE consagró un Estado social y democrático de derecho, pero al reconocer el derecho de acceso al disfrute de la cultura sólo estipuló un mandato para los poderes públicos (art. 44), que respecto a los bienes culturales se concretó en el art. 46 que les obliga a garantizar su conservación y promover su valorización. No estableció un derecho justiciable o exigible por sí mismo sino que dejó a la ley la configuración de los derechos subjetivos que lo concretaran. Pero al consagrarlo como derecho constitucional, aunque sea de esa forma genérica y abierta, requiere que se interprete “de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España” (art. 10.2 CE) y obliga a que todos los preceptos destinados a hacer posible el goce y la contemplación por los ciudadanos de los bienes que integran el patrimonio cultural de los pueblos de España se enfoquen en ese sentido.

El derecho a disfrutar de los bienes culturales posee un contenido jurídico subjetivo y un contenido jurídico objetivo: comporta al mismo tiempo la posibilidad de exigir a los poderes públicos que se abstengan de entorpecerlo, y que lo promuevan y garanticen, en cumplimiento de los deberes establecidos por ley. Las leyes sectoriales, en el marco del orden constitucional e internacional de aplicación en España, concretan el estatuto de los bienes de valor cultural, la intervención pública encaminada a su tutela, que abarca su protección, conservación, valorización y difusión, y en general, el contenido de las relaciones jurídico-públicas a ellos asociadas. Con el fin de hacer efectivas esas disposiciones, los legisladores dotan a los ciudadanos de ciertas posiciones activas (la acción pública y derechos subjetivos) que los capacitan para exigir a todos, personas públicas y privadas, conductas respetuosas con la legalidad vigente y, en concreto, el cumplimiento de las obligaciones prestacionales que la legislación les haya asignado. En puridad, se trata de legitimarlos para interponer recursos administrativos y jurisdiccionales frente a actuaciones u omisiones ilegales de la Administración Pública, pero puede influir sobre los particulares, en la medida en que obligan a la Administración a ejercer la vigilancia y control sobre cualquier comportamiento de estos del que puedan derivarse daños sobre el patrimonio protegido o su disfrute.

En concreto, el ejercicio de la acción pública, individual o en unión con otros, permite hacer efectivas las posiciones jurídicas de la ciudadanía en relación con el patrimonio cultural y pueden favorecer su disfrute, en especial de los bienes inmuebles, cuando se denuncian situaciones de ilegalidad sobre el régimen de los entornos, la accesibilidad, señalización de los BIC, su gestión, etc. Mediante el instrumento de la acción pública o

popular, prevista en todas las leyes sectoriales, se legitima a cualquier ciudadano, sin necesidad de ostentar derechos o intereses legítimos, a acudir a la vía administrativa y judicial para imponer a los órganos administrativos competentes en esta materia la observancia de las leyes. Si se ejerce con responsabilidad, puede considerarse, por ese motivo, como un medio de participación ciudadana. Constituye una invitación indiscriminada a implicarse en la tutela del patrimonio. Es una manera de reforzar la idea que suele incluirse en las exposiciones de motivos de las leyes, de que en la conservación y promoción de los bienes culturales debe comprometerse la sociedad al completo; su defensa no sólo corresponde a sus titulares o a la administración cultural, o incluso a quienes tienen intereses legítimos que se pueden ver directamente afectados por la pervivencia y valorización de tales bienes, sino a todas y cada una de las personas del Estado, titulares del derecho de acceder a su disfrute.

De acuerdo con la delimitación del contenido esencial del derecho fundamental del acceso al disfrute del patrimonio cultural arquitectónico realizada en el capítulo segundo, entiendo que el ordenamiento español debe concretar y proteger un haz de facultades y deberes que permitieran a todas las personas acceder, en igualdad de condiciones, a los medios suficientes y adecuados para 1) conocer y comprender el significado cultural de todos los bienes arquitectónicos protegidos; 2) gozar de la experiencia sensorial directa de los más relevantes (desde la perspectiva cultural), mediante su contemplación “in situ” y un recorrido por sus espacios interiores más significativos, preferentemente guiado, o, en el supuesto de que el acceso físico a esas zonas no fuera posible o razonable, a una experiencia similar a través de otros medios alternativos adecuados a la relevancia y naturaleza del bien; y 3) participar en los procesos de elaboración de las políticas públicas y en los procedimientos administrativos encaminados a garantizar su protección y promover su enriquecimiento y difusión.

El objetivo de este primer epígrafe del capítulo es aportar un análisis crítico general de las situaciones jurídicas individuales vinculadas al disfrute del legado material arquitectónico reconocidas en todas las normas sectoriales, que sirva para poder dar respuesta a la siguiente pregunta: ¿son suficientes y adecuadas para concretar el derecho constitucional de acceso al disfrute de este sector cultural?

A esos efectos me propongo introducir una consideración preliminar que sirva para contextualizar el resto de la exposición, y a continuación, acometer la cuestión por partes y desde una perspectiva general, para que no se solape con el análisis más pormenorizado que sobre la regulación de cada uno de los aspectos se ofrece en los siguientes apartados del capítulo. En primer lugar, las posiciones subjetivas asociadas al conocimiento y comprensión de su valor cultural (1); en segundo lugar, se analizan las situaciones jurídicas subjetivas vinculadas al goce que proporciona el contacto directo con los bienes (2); y por último, a la participación en la toma de decisiones (3).

Antes de adentrarnos en el análisis del reconocimiento y configuración de derechos por parte de la legislación sectorial, se pretende ampliar la mirada para integrar la aportación de estas leyes en el marco general del ordenamiento jurídico-público y resaltar ciertas interdependencias. El derecho constitucional de acceso al disfrute de la cultura y a los bienes que la expresan se traduce en un haz amplio de facultades y deberes que afectan a multitud de sujetos, públicos y privados. Si tenemos presente la complejidad del fenómeno cultural, con sus múltiples dimensiones, y la idea anterior de la implicación de toda la sociedad en la tutela del patrimonio, se comprende mejor el hecho de que la concreción jurídica del derecho constitucional de acceso a la cultura material exceda el ámbito de la legislación sectorial, muy focalizada en las posiciones de los titulares de los bienes y de los órganos administrativos de las distintas administraciones públicas competentes en cultura. Hay que tener en cuenta, por ejemplo, los deberes impuestos en otras leyes a determinadas instituciones públicas y privadas como televisiones o centros de enseñanza, de respetar el pluralismo cultural y contribuir a la difusión y promoción de sus manifestaciones (entre las que se cuenta el patrimonio inmueble); o los beneficios fiscales y otros incentivos que se conceden a empresas y entidades sin ánimo de lucro que se comprometan en tareas de conservación y promoción de los valores culturales, reguladas en Leyes del Mecenazgo, Fundaciones, Voluntariado o similares. Se puede aludir también a las disposiciones normativas sobre ordenación y gestión del territorio, del suelo, el medio natural o el paisaje, generadoras de relaciones jurídicas que afectan directamente al disfrute del patrimonio cultural arquitectónico, por su contribución al equilibrio – tan importante – entre conservación, uso sostenible y calidad de vida, o a la distribución equitativa de los beneficios – y cargas – del patrimonio entre sus propietarios y la colectividad, entre comunidad local y visitantes, etc. El acceso a la cultura es inseparable de los otros postulados de la sostenibilidad: la cohesión social, el progreso económico y la conservación ambiental. Todo el ordenamiento debe estar imbuido de los principios del desarrollo sostenible. Por último, es necesario resaltar que para que la cultura que se pone al alcance de la ciudadanía llegue y cale en todos los sectores de la población es imprescindible contar con el buen funcionamiento del sistema educativo y de la organización administrativa en general. La efectividad del derecho de acceso a la cultura depende también de la garantía del derecho a la educación y de los principios del buen gobierno.

1. Las posiciones subjetivas asociadas al conocimiento y comprensión de la significación cultural de los bienes.

La única previsión legal común a este respecto es el reconocimiento del derecho de todos a la consulta de la información de los bienes contenida en las fichas de los registros administrativos creados al efecto que, salvo la excepción de la ley canaria vigente, todas

protegen. El acceso público a esta información no basta, sin embargo, para satisfacer la curiosidad intelectual de cualquier persona interesada en el conocimiento del patrimonio arquitectónico protegido en un determinado lugar. Proporcionar los medios para que un individuo pueda disfrutar del patrimonio a partir del conocimiento de su existencia requiere facilitarle la comprensión de su significación cultural y eso implica un esfuerzo divulgativo o de valorización que excede de la función de un registro administrativo donde se contienen datos procedentes de un expediente administrativo en un formato aséptico.

La función de la administración pública que ha reconocido en determinados bienes un valor cultural que los hace merecedores de protección y conservación para su disfrute por las generaciones presentes y futuras, no se agota en documentarlos y garantizar su pervivencia material y su autenticidad, sino que debe transmitirlos, es decir, poner al alcance de todos los públicos la posibilidad comprender cuales han sido las aportaciones de esos bienes para la sociedad y disfrutar con ello. Y esa tarea, como en la de conservación, debe estar presidida por el principio de presentar un testimonio auténtico, que revele de manera objetiva y neutral las características y las funciones originales del bien, con sus innovaciones y singularidades respecto a otros coetáneos, y de su evolución posterior, y debe ejecutarse con profesionalidad, adaptando el contenido, sin desvirtuarlo, y la forma de la transmisión a los diferentes sectores del público y a cada momento.

A lo largo del trabajo se ha puesto de relieve la variedad enorme de bienes que se integran bajo el paraguas del concepto de “patrimonio arquitectónico” y los múltiples contenidos y valores que pueden llegar a portar: intereses histórico-artísticos, económicos, productivos, ambientales, sociales, tecnológicos, urbanos o simbólicos... Hay construcciones que alojan residencias o industrias, jardines, conjuntos más o menos grandes y compactos que conforman unidades de asentamientos expresivas de la evolución de las formas de vida comunitarias... Y hay porciones del territorio, a veces muy extensas, que incorporan atributos edificados y naturales identificables con una cultura, o con una determinada forma de organización social o de quehacer humano, aunque no conserven construcciones de valor singular, así como vías de comunicación categorizadas como “itinerarios culturales”, que poseen su propia y específica dinámica y funcionalidad histórica al servicio de un fin concreto. El Camino de Santiago es un ejemplo muy conocido y cercano, fuente de bastantes litigios y escritos doctrinales.

Es comprensible que la mayoría de las personas que se aproxima por primera vez a muchos de estos bienes con intención de aprehender su significación, incluso aunque se desplace para su conocimiento in situ, necesite de medios que le ayuden a captarla y comprenderla. En esta línea, como se recoge en el capítulo anterior, unos pocos legisladores establecieron como una de las prestaciones asociadas a la visita pública la

edición de material divulgativo y su disponibilidad al público en la sede de los propios bienes y en las oficinas de información turística, o bien, en algunos supuestos concretos, de inmuebles estrechamente vinculados a la identidad y/o imagen turística de la Comunidad Autónoma, la existencia de algunas herramientas adecuadas para su interpretación. Pero en general, considero insuficiente la atención que las leyes sectoriales prestan a la difusión e interpretación del patrimonio y me parece defendible la necesidad de complementar el derecho a la información con el derecho a disponer de medios públicos que permitan la comprensión del valor cultural de los bienes protegidos, para lo cual, a mi juicio, bastaría con garantizar la disponibilidad en formato digital, y a través de un portal web oficial, de esa información pero adecuadamente tratada y formateada para que, con un nivel mínimo de calidad y dentro del respeto más delicado a la libertad de expresión y opinión, sirva para hacer comprensible a los distintos sectores de la población (jóvenes y adultos con formación básica) los valores más destacados de los que hicieron a cada uno de los bienes de interés cultural merecedores de tal distinción.

Para garantizar su efectividad, esta esta prestación debería complementarse con el compromiso de asegurar el acceso universal a internet. Lo importante es que la ley no se limite a determinar principio u obligaciones de resultado, sino que concrete alguna prestación que resulte exigible y contribuya al goce del patrimonio mediante su mejor comprensión y a utilizarlo, así, como medio de promoción cultural. Todo ello, sin perjuicio del establecimiento de otros instrumentos o técnicas de intervención sobre las construcciones y el territorio que faciliten la apreciación de su dimensión cultural.

2. Las situaciones jurídicas subjetivas vinculadas al goce que proporciona el contacto directo con los bienes.

La expresión más relevante del acceso a la contemplación y disfrute de los bienes patrimoniales inmuebles se encuentra en la regulación de la visita pública. Fue redactada inicialmente por la LPHE, art. 13.2, y después desarrollada en la Disposición Adicional cuarta del RPHE, de 10 de enero de 1986. Ese mismo artículo contempla también el acceso de los investigadores para su estudio, obligando a los propietarios y demás titulares de derechos reales sobre los bienes declarados BIC, a permitir y/o facilitar su entrada. El artículo establece una relación entre el bien y tres sujetos genéricos: su titular, el público (entre el que está con un derecho que podríamos describir como preferente) y la administración cultural, que puede dispensar total o temporalmente de la obligación de apertura, por motivos que se deducen de la propia ley: conservación de los bienes y derechos de las personas. Todas las leyes autonómicas han seguido la senda marcada por la legislación estatal.

Del citado artículo (13.2 LPHE) y su interpretación conforme al enfoque constitucional de los artículos 44 y 46, deduce el profesor ALEGRE ÁVILA la existencia de verdaderos derechos subjetivos de ciudadanos e investigadores. La deduce de una lectura “a sensu contrario” porque dicho artículo lo que realmente establece es la imposición a los titulares de los BIC inmuebles de una obligación concreta: permitir y facilitar la visita pública durante cuatro días al mes, en días y horas previamente señalados. En su opinión, los ciudadanos pueden invocar la defensa de ese derecho de visita directamente en la vía judicial, sin necesidad de acudir a la técnica de la “acción pública” (art. 8.2 LPHE), que es defensa de estricta legalidad. Cualquier persona, dice el citado profesor, puede acudir a la acción contenciosa para demandar a aquellos propietarios o titulares de derechos reales que, estando obligados a ello, impidan o no faciliten convenientemente esa visita en los términos acordados por la administración pública, y solicitar el íntegro restablecimiento de la situación jurídica perturbada.¹⁷⁸ Otros autores, en cambio, atendiendo al modo en cómo está formulado el art. 13.2 LPHE – que las demás reproducen con el mismo o parecido tenor literal – defienden que no cabe hablar de que se confíe a los ciudadanos un derecho subjetivo de goce, sino que más bien se trata de una posición de poder frente a otro sujeto en virtud del cual este viene obligado a realizar una prestación. Así se expresa por ejemplo la profesora ALONSO IBÁÑEZ¹⁷⁹, que en referencia al derecho de visita pública no habla tanto de un derecho subjetivo típico sino de un derecho subjetivo de los llamados “reaccionales”¹⁸⁰.

¹⁷⁸ ALEGRE ÁVILA Juan Manuel: Obra cit, *Evolución y régimen jurídico del patrimonio histórico...* pp. 309 y 315-316, y más recientemente, en “El Patrimonio Histórico Español: régimen jurídico de la propiedad histórica”, *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid (AFDUAM)* nº 19 (2015), p. 231.

¹⁷⁹ ALONSO IBÁÑEZ, María del Rosario, *El Patrimonio Histórico. Destino público y valor cultural*, Civitas, Madrid, 1992, pp. 197-204

¹⁸⁰ Para la doctrina, en general (cfr. por ejemplo: Cfr. SANTAMARÍA PASTOR J.A., *Fundamentos de Derecho Administrativo I*, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988; PAREJO ALFONSO, L., “Los derechos subjetivos y los intereses legítimos”, en Parejo Alfonso, L. y Santamaría Pastor, J.A. (Dirs.), *Derecho Administrativo. La jurisprudencia del Tribunal Supremo*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1992; GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo*, tomo II, Civitas 2011) la figura del derecho subjetivo típico se edifica sobre el reconocimiento por el Derecho de un poder a favor de un sujeto concreto que puede hacer valer frente a otros sujetos, imponiéndoles obligaciones o deberes, en su interés propio, y la tutela judicial de dicha posición. Existen en el ámbito privado y en el público, donde, en concreto, el administrado puede ser titular de derechos subjetivos de esa naturaleza común frente a la Administración, por lo menos, en tres supuestos (GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., obra arriba citada, pp. 35-36). Pero también cabe hablar de otro tipo de derechos subjetivos, llamados “reaccionales o impugnatorios”, figura distinta del derecho subjetivo típico y de la acción pública o popular que surge debido al crecimiento de la actividad administrativa y su horizonte material. Con ella nos referimos a derechos que capacitan a los ciudadanos que sufran perturbaciones en su esfera vital de intereses como consecuencia de actuaciones administrativas ilegales, a instar la eliminación del acto ilegal que los causa y el restablecimiento de la integridad de esos intereses.

Por lo demás, independientemente de cómo se califique esa posición jurídica activa, lo cierto es que las personas interesadas en visitar un bien de interés cultural destinado a estar abierto al público, si sus propietarios le niegan esa posibilidad, pueden acudir a la administración pública y a los tribunales para solicitar el cumplimiento de la ley y la defensa del acceso, a los efectos de que se obligue al titular del bien a su apertura conforme al régimen de visitas aprobado de acuerdo con lo dispuesto en su norma de aplicación o, en su caso, a que inicie el procedimiento para que la administración lo apruebe, y que se obligue a la Administración competente a que cumpla sus deberes al respecto, que se concretan en las siguientes actuaciones: si no lo ha hecho previamente, evaluar si existen razones para dispensar a los propietarios de dicha obligación de apertura; en caso negativo, dictar la resolución que proceda donde se determine el régimen de visitas públicas (calendario, horario, recorrido y demás condiciones); y, si así lo prevé la ley sectorial, otorgar las ayudas y realizar las prestaciones complementarias a las que esté obligada¹⁸¹. Finalmente, si ya ha fijado ese régimen y le consta el incumplimiento de sus deberes por parte del propietario, deberá incoar el procedimiento sancionador y/o de ejecución forzosa.

Como afirma el Tribunal de Justicia de Cataluña, en la sentencia de 26 de junio de 2007 mencionada en el capítulo anterior, la obligación legal de apertura para la visita pública (en ese caso, fijado en el art. 30 LPCCat) es directamente aplicable, aun cuando no medie desarrollo reglamentario, porque el deber que se impone a los titulares (salvo dispensa) es específico e incondicionado. Lo que resulta significativo es que hasta ahora apenas se hayan suscitado controversias sobre este asunto en sede judicial, y quizá aún más, que de los pronunciamientos existentes ninguno haya sido instado por personas interesadas en el acceso (titulares del derecho de visita) sino por los titulares de la propiedad del inmueble cultural, insatisfechos por alguna decisión de la administración cultural, o viceversa, por la administración pública, autonómica o local, ante el comportamiento de los propietarios.

Sin perjuicio de las condiciones concretas que lleve aparejado el régimen de la visita pública o la entrada de los investigadores, al que después nos referiremos, lo que sí se puede adelantar es que mediante este artículo y sus equivalentes autonómicos parece que sólo se cubre la apertura al público de una parte de los bienes inmuebles protegidos, que son los monumentos y, como mucho, los jardines o sitios históricos que conforman

¹⁸¹ Varias leyes (art. 92 LPCVal, D Ad 4ª LPCMur) colocan a los titulares de los bienes en posición de reclamar de la administración ayudas de asesoramiento y de carácter económico para compensar los gastos en que incurrir al cumplir esa obligación, ya que está obligada por ley a establecer un régimen específico de ayudas, pero su efectividad quedará en función de la disponibilidad presupuestaria para otorgarlas y lo que se establezca por vía reglamentaria.

recintos cerrados y están en manos de sujetos privados. ¿Qué ocurre con los inmuebles de las administraciones públicas?

Desde el punto de vista de los titulares del derecho fundamental de acceso a la cultura, quienes sean los propietarios de los bienes resulta del todo indiferente, lo único que a ellos les afecta es precisamente lo que dichos preceptos apenas mencionan: que todos los bienes que se encuentren en condiciones de ser visitados, puedan serlo y que como consecuencia de esa visita, los interesados que accedan puedan hacerse cargo del significado cultural del bien y gozar con ello.

Por otro lado, no encontramos en las leyes sectoriales nada similar respecto al resto de los bienes de interés cultural de base territorial. Por una parte, parece lógico pensar que no se requiere el reconocimiento de ningún derecho que proteja y garantice a los ciudadanos la libertad de deambular por esos bienes culturales protegidos por entender que basta con un recorrido por sus espacios públicos para satisfacer la demanda de su conocimiento y disfrute. Sin embargo, en mi opinión esto no es suficiente, porque sin ninguna guía, es muy difícil hacerse cargo de su valor cultural mediante un simple paseo, con la salvedad de algunos bienes compactos y de tamaño reducido, que se abarcan rápido como ocurre con la mayoría de los núcleos o barrios históricos declarados BIC. El acceso al disfrute de los parques o paisajes culturales y de los demás bienes de esta categoría, mediante la penetración en estos lugares, precisa de una serie de prestaciones añadidas, como determinados puntos de parada y contemplación en los lugares más significativos para percibir su valor cultural, que a veces no están fácilmente accesibles para un foráneo, una señalización adecuada, direccional e interpretativa, coherente en todo el espacio, el mantenimiento de los principales elementos (construidos, o naturales: vegetación, caminos, cuevas, etc.) en un estado adecuado de conservación, etc. Y eso no está previsto ni garantizado.

Por ese motivo, y sin perjuicio de la necesidad de mejorar la redacción de los preceptos reguladores de la visita pública, para concretar mejor la posición activa de los titulares del derecho y la de los sujetos pasivos, con sus facultades y obligaciones respectivas, considero necesario ampliar el objeto del derecho, para abarcar la entrada y recorrido por los espacios significativos de todo el patrimonio cultural arquitectónico relevante, independientemente de su titularidad (privada o pública), y de la tipología (edificación o bien asilado y bien territorial). En el caso de los bienes territoriales, la relación se establecería no sólo con la administración cultural, que también en este caso tendría sólo un papel mediador y garante, con los órganos gestores competentes de las entidades locales o de los espacios propios espacios protegidos.

En mi opinión, el derecho al disfrute del patrimonio inmueble mediante el acceso físico debería graduarse, por los costes que implica, en varios niveles: más exigentes en el caso de todos los bienes relevantes, que hayan sido declarados BIC o categoría asimilables:

calendario más amplio de visitas, mayores exigencias de valorización, etc. Aun así, con la profusión actual de bienes, podría establecerse un calendario gradual en cuanto a la implementación de los deberes correlativos.

3. La participación en las decisiones

En este ámbito, realmente las leyes sectoriales apenas añaden nada a las exigencias mínimas establecidas en la ley de procedimiento común y de buen gobierno. Me remito al análisis posterior sobre la materia.

En general, me parece conveniente reforzar la dimensión subjetiva en las leyes sectoriales, mediante la inclusión entre las disposiciones generales, de una relación de derechos y deberes generales de los ciudadanos (o se complete, en el sentido apuntado, si ya lo hay), porque aumenta la concienciación y sirvan de clave interpretativa. En cuanto a la contraprestación de la Administración, puede concretarse en otra relación genérica o simplemente en los artículos correlativos al reconocimiento de los derechos citados de los ciudadanos, que podrían englobarse bajo el paraguas del derecho a la conservación o a la protección de la identidad cultural.

Para concluir traigo a colación unas palabras de Peter Häberle, donde se refiere a la protección de los bienes como contrapunto de las normas de derechos humanos. Este autor defiende que no existe verdadera igualdad ni auténtico ejercicio de libertad, ni funcionamiento efectivo de la democracia sin un sustrato cultural que los cimiente. Y dice: “Los bienes culturales protegidos por el Derecho Constitucional interno y por el Internacional contribuyen a que la persona “vaya erguida” como ciudadano del Estado y del mundo. La protección de bienes culturales es, por tanto, correlato de las garantías y pactos universales e interestatales sobre derechos humanos. Los derechos humanos caerían en el vacío si no tuvieran el asidero de las obras creadoras de la cultura que, en cuanto “patrimonio” abren la posibilidad de una apropiación interna y, con ella, excitan nuevos procesos creativos que en el futuro, por su parte, algún día podrán madurar y llegar a ser patrimonio cultural de todos los pueblos del mundo o de la humanidad”¹⁸².

¹⁸² HÄBERLE P., “La protección constitucional y universal de los bienes culturales: un análisis comparativo”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 54, 1998, p.33.

II. La entrada a los bienes culturales con fines de estudio y la posibilidad de extender la situación preferente de los investigadores a otros colectivos.

Los legisladores apuntan al fomento de la investigación sobre el patrimonio cultural como una de las finalidades de las leyes, pues sin un conocimiento riguroso y multidisciplinar del legado recibido es prácticamente imposible gestionarlos bien. Y en este sentido, entre otras medidas posibles para estimular y facilitar la tarea investigadora, todas dan prioridad al acceso del personal investigador a los mismos, configurándolo como un derecho aunque, al igual que ocurre con la visita pública, excepto la LPCM todas la formulan en pasivo: no desde el punto de vista del investigador que disfruta de esa facultad sino del titular del bien, al que se obliga a abrirlo para este fin. En último término, además, la investigación sobre el patrimonio produce frutos para todos.

Pese a que en la LPHE se restringe el acceso de los investigadores a los bienes de interés cultural, la mayoría de las leyes sectoriales, como se puso de manifiesto, establecen que se permita la entrada a este colectivo en todos los inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural, salvo razones debidamente justificadas. La ley catalana limita la accesibilidad de los bienes catalogados a los especialistas. En general, considero un acierto la opción de la legislación autonómica de extender el objeto de este derecho de acceso a todos los bienes protegidos. Es más, con las debidas cautelas y garantías, opino que debería contemplarse la apertura de todos los culturales en los que se pueda apreciar algún valor cultural, aunque aún no haya sido reconocido formalmente mediante el oportuno procedimiento.

Los titulares del derecho son los investigadores acreditados. Las leyes dan respuestas distintas sobre a quién corresponde otorgar esa acreditación. A mi juicio conviene, como hace la ley asturiana, dejar abierta esta cuestión y que sea la administración cultural la que decida su suficiencia a la vista de la documentación que presente el solicitante para acreditar su condición de investigador y el objeto de la investigación.

En cuanto a los sujetos pasivos, aunque varía el tenor literal de cada una de ellas, la generalidad de las leyes se refieren a la persona que sea titular, por cualquier título, de derechos reales sobre los bienes. Entiendo que con eso se incluye tanto a las personas físicas como jurídicas. Por otro lado se otorga un papel de intermediación y garantía a la Administración cultural, por el interés general que se trata de alcanzar con esta regulación. Sobre la posibilidad de dispensar al titular de esta obligación y el procedimiento para establecer las condiciones del acceso, también hay divergencias. Nueve leyes autonómicas admiten expresamente la posibilidad de dispensa, con carácter excepcional y por motivos justificados. El procedimiento y las posibles condiciones del

acceso suelen remitirse a la regulación reglamentaria, como se dijo. La ley asturiana fija un calendario de mínimos. En cuanto a la resolución administrativa, el criterio legal general es que, como en el resto de autorizaciones sobre intervenciones o cambios de uso que afecten a los bienes culturales, aquella podrá ser otorgada condicionadamente en atención a la debida protección del bien cultural o a las características del mismo. Varios legisladores añaden que también se velará por el respeto a los derechos de los titulares, en especial, su seguridad e intimidad personal y familiar. En cuanto a la tipificación de infracciones, todos los legisladores han tipificado como infracción leve el incumplimiento del deber de facilitar el acceso de los investigadores a los bienes culturales y han impuesto sanciones consistentes en el pago de multas.

Considero que la regulación legal debería revisarse y completarse con el fin de precisar mejor las obligaciones de cada las partes implicadas en esta relación jurídica, y concretamente de los sujetos pasivos, de tal manera que se deje claro que será responsabilidad de los investigadores que hayan formulado la solicitud y a los que se haya otorgado el permiso, y subsidiariamente a la Administración Pública cultural, sufragar todos los gastos derivados de su actuación incluyendo, en su caso, las indemnizaciones por los perjuicios ocasionados a los titulares durante el tiempo de la investigación o con posterioridad. Así mismo, deberían asumir la obligación de informar a los titulares de los resultados obtenidos y hacerles llegar, al menos una copia del material publicado. Por otro lado, me parece oportuno tipificar como infracción las conductas que manifestaran una extralimitación del permiso otorgado y revisar el régimen sancionador con el fin de introducir algún otro tipo de sanciones accesorias a las multas, a mi juicio más efectivas a la hora de prevenir situaciones abusivas y la depuración de responsabilidades.

Como se apuntó al inicio, la investigación científica y técnica constituye una parte muy importante del proceso de tutela de los bienes. Profundizar en el conocimiento de los bienes, definir metodologías y criterios de trabajo compartidos y difundir toda esa información contribuye prácticamente al buen resultado de todas sus facetas: protección, conservación, valorización y difusión, así como en general, al correcto desarrollo de la función pública de por parte de la Administración Pública. Si se quiere fomentar la investigación y cualificación profesional de las personas involucradas en este ámbito material la ley debe establecer un marco idóneo que la estimule con facilidades e incentivos apropiados, por ejemplo, mediante la contribución pública a la difusión de sus resultados, y que garantice adecuadamente la posición subjetiva de todas las partes afectadas.

Por último, por el interés que tiene la promoción y divulgación del patrimonio cultural pienso que también convendría que las leyes favorecieran e incentivaran de algún modo la apertura de los bienes a quienes acreditaran un interés y compromiso de difusión:

medios de comunicación, artistas, etc., con la misma posibilidad de mediación de la administración cultural.

III. La visita pública. Alternativas para los espacios culturales declarados BIC.

Los legisladores tratan de garantizar el acceso físico y sensorial, por lo menos, a aquellos bienes más relevantes del patrimonio cultural de su ámbito de aplicación (los declarados BIC o con categorías asimilables) como un modo de hacer efectivo el derecho constitucional de acceso al disfrute de la cultura. La visita pública es concebida por la doctrina como el medio principal de concreción de ese derecho en el ámbito del patrimonio material.

A pesar de eso, la regulación contenida en las leyes sectoriales es, en general, muy parca, y al dejar de lado a un sector patrimonial importante como son los inmuebles que constituyen espacios culturales de mayor extensión, conjuntos o lugares calificados de distintas formas, se muestra insuficiente para dar respuesta a la demanda de disfrute del patrimonio inmueble arquitectónico. Por ese motivo, tras el examen crítico de la regulación legal de la visita pública – que se hará atendiendo al siguiente esquema: 1) ámbito material, 2) régimen de visita, 3), procedimiento para su determinación en cada caso –, se procede a abordar un planteamiento alternativo similar para promover y garantizar el acceso al disfrute de esos otros bienes de base territorial declarados BIC bajo otras categorías: conjuntos, sitios y territorios históricos, parques etnográficos, itinerarios culturales, etc..

1. La regulación de la visita pública a los bienes relevantes y singulares

A. Ámbito material

En relación con los bienes objeto del acceso, hay seis leyes que amplían la obligación de poner a disposición del público a otros inmuebles protegidos de menor relevancia cultural. Entre ellas, algunas manifiestan que se les aplicará las mismas condiciones que a los BIC (LPCCyL, LPCNav), otras se remiten a lo que se establezca mediante desarrollo reglamentario o no dicen nada (LPCC-M y LPCPV), y la LPCAst, art. 43.2b), dispone para estos últimos menos tiempo de apertura obligada: un mínimo de 6 días al año, 4 horas al día. A mi juicio, esta última regulación es la más acertada. La LPCAra establece el deber de los titulares de los bienes inventariados de facilitar la “contemplación pública” al menos 4 días al mes en los términos que se establezca reglamentariamente. Considero que lo más acorde con la CE y lo realmente viable es promover la apertura de todos los bienes

protegidos aptos para ello pero garantizar el acceso según una graduación en el tiempo y en las condiciones, comenzando por aquellos más relevantes y determinando condiciones con distinto nivel de exigencia según tipologías, singularidad y niveles de relevancia cultural y social.

Otro aspecto relativo al ámbito material de la regulación de la visita es la interpretación deducida de algún escrito doctrinal o jurisprudencial¹⁸³, de que sólo hay obligación de abrir al público los bienes culturales en manos de particulares, sobre la base del tenor literal de los artículos que la regulan y su alusión a la posibilidad de dispensa por parte de la administración pública. En mi opinión, esto es un planteamiento completamente erróneo, que encaja mal con el interés jurídico protegido (el disfrute del patrimonio como manifestación e instrumento de promoción de cultura), el sentido del reconocimiento internacional y constitucional del derecho de acceso (que se refiere a cualquier manifestación cultural sin tener en cuenta su procedencia o titularidad originaria o actual), y el concepto de “bien cultural” que está en el sustrato de la legislación sectorial española, aplicable a cualquier objeto con significación cultural sea cual sea su titularidad. El derecho de acceso al disfrute de los bienes culturales, por esos motivos, no se puede circunscribir a los bienes de titularidad privada, no ya sólo en la vertiente del acceso espiritual o intelectual afectivo, por la vía del conocimiento y comprensión, sino tampoco en su vertiente física.

Así lo entiende también el legislador estatal del año 1982 que en la Ley 23/1982, de 16 de junio, reguladora del Patrimonio Nacional y el reglamento que la desarrolla (de 1987), que establecen que sesos bienes e sometan a un régimen de visita pública. En los últimos años, en aplicación de esa normativa y de lo dispuesto en la Ley 40/2015 del régimen jurídico del sector público, se han ido sucediendo varias medidas para mejorar el acceso a ese conjunto patrimonial. Actualmente está vigente el mencionado acuerdo del Consejo de Administración de Patrimonio Nacional de 19/02/2019, publicado en BOE nº 51 del día 28 de ese mismo mes, y el Plan de Actuación del Patrimonio Nacional 2017-2021, aprobado con anterioridad, en cuyo Subprograma de gestión de la visita pública y atención a los visitantes¹⁸⁴ se recogen una serie de actuaciones que bien podrían servir de

¹⁸³ Cfr. STS 528/2009, de 10 de febrero, FJ 6

¹⁸⁴ 5.1. Subprograma de gestión de la visita pública y atención a los visitantes. Las principales actuaciones previstas en el periodo de vigencia del Plan de Actuación son las siguientes: a) Actualización de la atención del visitante en los Reales Sitios y equipamiento de nuevos centros de recepción de visitantes (finalizados en el Palacio Real de Madrid y en el Palacio Real de la Granja de San Ildefonso, en ejecución en el Real Monasterio de San Lorenzo del Escorial y tras ello en los demás Reales Sitios). b) Implantación de la nueva señalización interior y exterior de los Reales Sitios y Patronatos según el manual de identidad corporativa (se encuentra ya finalizada en el Palacio Real de Madrid, Real Monasterio de San Lorenzo del Escorial y Palacio Real de Riofrío). c) Elaboración de información en diferentes soportes como complemento a la visita pública a los Reales Sitios y Patronatos. d) Preparación de los sistemas de visita pública al Museo de las Colecciones Reales, con estudio de los itinerarios correspondientes y del

guía a otras AAPP que cuentan con inmuebles de alto valor patrimonial y permanecen cerrados al público. Independientemente de cuál sea el uso a que estén afectados ese tipo de inmuebles (edificios administrativos, rectorados, equipamientos culturales, etc.), deberían abrirse a la visita pública gratuita, en la medida compatible con el desenvolvimiento de sus funciones, unos días prefijados y con servicios adecuados de acompañamiento y guía, así como de uso de espacios para determinadas actividades de interés común (exposiciones temporales, conferencias, grabación de documentales, etc.).

Del conjunto de leyes sectoriales sólo dos contienen alguna disposición relativa a la visita de bienes de titularidad pública que son administrados directamente por el órgano cultural: la LPCCat (art. 62.1) y LPCAst (art. 103.1). En ambos casos se prevén actividades que potencien su divulgación y que cuenten con los elementos suficientes de señalización, guía y servicios complementarios. Pero junto a estos supuestos y las sedes de museos u otros centros de depósito cultural, hay muchos otros inmuebles de titularidad pública y relevancia cultural de uso administrativo - sedes municipales, parlamentos, rectorados de la universidad, etc. – que permanecen cerrados al público y cuyo destino posiblemente fuera compatible con la apertura al público algunas horas de determinados días al mes. Considero conveniente que por alguna vía se clarifique este aspecto de modo que la idea de que la obligación de permitir la visita pública de los inmuebles culturales afecta a todos ellos por igual, quede bien patente. Todos los bienes culturales inmuebles relevantes, públicos o privados, deben abrir sus puertas al público para que pueda visitarlos y apreciar sus valores en la medida en que sus condiciones de conservación, fragilidad, uso, etc. lo permitan. Las causas de exención están fundadas en una interpretación sistemática de la CE y básicamente se limitan a tres: conservación de los bienes, derechos fundamentales de las personas, y orden público.

Por otra parte, como dispone razonablemente la LPHE y otras leyes, dentro de esos inmuebles hay espacios excluidos de la visita, que son aquellas zonas o dependencias no incluidas en la resolución de inscripción o que no afecten a su condición de BIC. Esta resolución tiene alcance porque en la realidad son numerosos los BIC a los que se han ido anexionando elementos carentes de valor patrimonial con el transcurso del tiempo y que no tiene objeto que se visiten.

Por último, antes de pasar al examen del régimen de visitas, es preciso hacer una referencia al patrimonio inmueble que está integrado por grupos de elementos más o menos diseminados en el territorio, que son declarados bienes de interés cultural con la

régimen de precios, reserva y compra de entradas, etc. e) Contrato de venta integral de productos y servicios relacionados con la visita pública con el objetivo de integrar las ventas de productos en un único contrato y obtener un mayor y mejor control de ingresos. Unidades gestoras: Dirección de Administración y Medios, en colaboración con la Dirección de Colecciones Reales y las Delegaciones.

categoría de conjunto histórico, parques culturales u otras parecidas. Estos inmuebles también deben estar accesibles al público, de modo que se permita y facilite a sus visitantes disfrutar con el recorrido físico por los espacios que lo conforman y la aprehensión de su significado cultural. La ley debe arbitrar mecanismos concretos que promuevan y garanticen esa posibilidad y cuyo cumplimiento resulten de alguna manera exigible.

B. El régimen de visitas: premisas y condiciones.

La mayoría de las leyes determinan únicamente el número de días al mes y su carácter gratuito. Sólo tres establecen criterios para determinar el régimen aplicable a cada bien: las de las CCAA de Cataluña, La Rioja y Asturias. Las dos primeras disponen que se tendrá en cuenta “el tipo de bienes, sus características y, en los inmuebles, el informe del Ayuntamiento afectado” (art. 30.2 y 41.1, respectivamente) mientras que la de Asturias (art. 43.5) indica que “las zonas a visitar de los inmuebles a que hace referencia este artículo y los días efectivos de visita pública se establecerán de acuerdo con la naturaleza de su uso, su interés histórico y cultural y las posibilidades presupuestarias”.

El contenido de los artículos reguladores de la visita, a primera vista, puede ser considerado a la vez rígido y excesivamente parco. Son disposiciones escasas, que dejan un amplio margen de decisión a la administración competente, y que, desde la perspectiva del interés público que se pretende garantizar, pueden dar lugar a soluciones ineficaces y poco eficientes.

La obligación de abrir al público los bienes tiene un coste elevado para sus titulares ya que, por un lado, ven mermada su libertad de disposición y uso y, por otro, tienen que aportar cantidades considerables para sufragar los gastos que ese deber origina. Y como contrapartida, nos encontramos con que al final, con tan pocas garantías legales, crece la probabilidad de que el objetivo perseguido no llegue a alcanzarse plenamente, porque el mero acceso físico a este tipo de inmuebles en la mayor parte de las ocasiones, ni asegura un nivel mínimo de experiencia de gozo a los visitantes ni sirve como instrumento de promoción cultural. Para que la entrada y recorrido por los bienes produzca esos efectos positivos resulta necesario que se den las condiciones materiales adecuadas (buen estado de conservación, limpieza, iluminación, facilidades de acceso al entorno y a las dependencias interiores, señalización correcta...) y que se proporcionen otras prestaciones y servicios complementarios (información, acompañamiento y guía, etc.). De acuerdo con los objetivos de las leyes sectoriales, que teóricamente miran tanto a la conservación del patrimonio como a su valorización para el disfrute de las generaciones presentes y futuras, a ellas correspondería ofrecer un marco que propiciara el cumplimiento de esos requisitos en el mayor número de casos posibles.

A continuación se analizan, por separado, esos aspectos que condicionan el régimen de la visita y sus resultados, y cómo están contemplados por la legislación sectorial.

a) Condiciones básicas del inmueble objeto de la visita

Es de sentido común que para que la visita cumpla el objetivo de posibilitar el acceso al disfrute del patrimonio inmueble y no produzca más bien el efecto contrario, se requiere que la estructura física del bien lo permita. Esto se da por supuesto en la legislación, principalmente orientada a la conservación. Únicamente las leyes de Asturias y de Cataluña, al establecer la obligación de vigilancia de la Administración autonómica, precisan que velarán porque las visitas se desarrollen en las condiciones adecuadas de “conservación, conocimiento y difusión de los bienes”, a lo que el legislador catalán añade “y de seguridad de los visitantes” (cfr. los arts. 100 y 61.1 de las respectivas leyes). Ninguna de ellas concreta el modo de cumplir esos requisitos de conservación, publicidad y seguridad. La LPCPV otorga al Órgano Interinstitucional la función de proponer criterio y planes de actuación para la salvaguarda, transmisión, puesta en valor y difusión de su patrimonio, así como la de promover una cooperación efectiva de la ciudadanía y de todas las administraciones implicadas en la tutela y gestión de los bienes protegidos, por su especial incidencia sobre ellos, entre otras, las competentes en el turismo.

Es de sentido común que para que un bien sea visitable se deben dar las siguientes premisas: en primer lugar, conservar sus atributos – elementos físicos e inmateriales que le aportan autenticidad – de modo que al menos haga posible reconocer en él los valores principales que determinaron su protección, o en caso de que no sea así, que las deficiencias sean suplidas con otros medios de valorización e interpretación, y en segundo, ofrecer unas garantías mínimas de seguridad para las personas y objetos que albergue. Esto último puede influir en la fijación de un número máximo de visitantes por turno. Si fuera así, debe publicitarse el dato, al igual que ocurre respecto al resto de condiciones aplicables al caso.

Hoy en día, sobre todo por la generalización de la actividad turística, es imprescindible tener en cuenta estos aspectos. Cada vez adquiere más importancia la evaluación previa de la capacidad de acogida de los sitios protegidos - es decir, el número de personas cuya presencia se puede permitir en un área determinada sin riesgo de que el sitio y la experiencia de los visitantes resulten perjudicados – y el acierto en los modelos de gestión de visitantes, sobre todo en entornos de saturación de visitantes.

b) Delimitación de las zonas visitables y el flujo de circulación

Determinar qué espacios deben permanecer en disposición de ser visitados y las pautas para el recorrido por ellos, en el caso de los bienes con un número elevado de dependencias, jardines y elementos anexos, es una tarea importante y delicada. Como

indican las leyes antes aludidas, se hará en función de las características de los inmuebles, la naturaleza de su uso, sus valores y las posibilidades presupuestarias. Es diferente el modo de concebir la visita de un castillo que el de una casa señorial, una catedral o un monasterio, y en este supuesto, de uno que conserve su uso original frente a otro que esté dedicado a una función diferente, pública o privada.

No se puede pretender definir legalmente todos los parámetros para poder fijar un itinerario mínimo exigible de forma objetiva es inviable pero se puede prever, al menos, un procedimiento que garantice que se tengan en cuenta las cuestiones más relevantes, como hacen las tres leyes mencionadas.

c) Calendario y periodicidad:

En relación con el calendario y periodicidad, tras la declaración del Tribunal Constitucional de que forma parte del contenido mínimo del régimen de acceso a los BIC arquitectónicos la visita pública, por lo menos cuatro días al mes, en días y horas previamente señalados, todas las Comunidades Autónomas deben ajustarse a esto. Alguna ley había determinado, además del calendario, el tiempo diario en que debe permanecer abierto; 4 horas por día dice el art. 43.2a de la LPCAST en relación con los BIC. En mi opinión esa periodicidad puede resultar excesiva para los bienes habitualmente no abiertos al público; me parece más adecuada la opción de reducirla o conceder más flexibilidad y, simultáneamente, estimular su apertura, en caso de demanda real, a través de otras medidas de apoyo.

d) Otras condiciones: información, interpretación, acompañamiento y guía...

Para una experiencia satisfactoria y provechosa de la visita a un bien cultural desde la óptica del interés público, no basta con garantizar el mero contacto con el bien o la posibilidad de adentrarse en él. Se requiere dar un paso más y promover la implantación de determinadas prestaciones y servicios que lo avaloren: señalización, iluminación, condiciones de acceso y circulación aptas para todas las personas, servicios de acompañamiento y guía, disponibilidad de información sobre la historia y características del propio bien y su contexto espacial y social que contribuyan a comprender su aportación cultural en distintos soportes e idiomas, etc. Son aspectos generalmente omitidos por el legislador, que si no se enmiendan a ese nivel, al menos es importante que se suplan adecuadamente en la normativa de desarrollo.

La mayoría de la personas apenas percibirán el significado cultural de los inmuebles protegidos si no cuentan con la ayuda de alguien o de algo que *in situ* le ayude a desentrañarlo. En general, no resulta suficiente con la mera información sobre el bien, o incluso el contacto físico mediante su contemplación y recorrido por las dependencias; para su pleno goce y aprovechamiento se requiere normalmente una labor de mediación personal que consiga hacérselo interesante a través de una adecuada interpretación y

presentación. Poner al alcance del público el sentido profundo de los bienes y transmitir un discurso capaz de moverlo emocional, intelectual y lúdicamente, significa articular previamente una serie de medidas e intervenciones que no sólo afectan a las condiciones físicas del bien y del entorno (iluminación, colocación de paneles y otros objetos), sino a otras inmateriales, como la formación de los titulares o personas que puedan guiar y acompañar a los visitantes para desarrollar sus habilidades de transmisión del significado y trascendencia del lugar patrimonial a la gente que lo visita, la promoción de eventos y actividades en el bien o entorno, o la preparación de materiales didácticos y soportes interactivos que expliquen y divulguen la información y los valores que atesoran.

Lo que diferencia la *interpretación* de otras formas de comunicación y educación, según el experto Jordi PADRÓ WERNER¹⁸⁵ se puede resumir en tres rasgos: va dirigida a un público en momentos de ocio y recreación, no como un acto académico que exija un duro esfuerzo; el objetivo es ayudar al público a que disfrute comprendiendo lo que visita, directamente sobre el lugar; y siempre asocia a su discurso un mensaje sobre la importancia que tiene la conservación del patrimonio y ayuda comprender el proceso necesario para llegar a ella.

Me parece fundamental que las leyes traten de asegurar, no sólo la conservación material del patrimonio más relevante, sino su adecuada puesta en valor y difusión, por los beneficios personales y sociales que eso reporta. Un modo concreto podría ser que las leyes obligaran a la Administración autónoma a elaborar un documento estratégico y un plan de actuaciones con ese objetivo, algo similar a un Plan marco donde se prioricen objetivos, por tipos de bienes, se marquen las directrices y se prevea un sistema de seguimiento y control, y un Programa plurianual, con presupuestos y acciones concretas para facilitarlos. Algunas de ellas podrían ser la elaboración de material de divulgación, la puesta en marcha de una central de reservas de visitas para los bienes de titularidad pública a la cual se pudieran sumar los propietarios y las entidades gestoras de los espacios culturales o bienes de base territorial, sensibilización y formación para los titulares, fomento del voluntariado y de asociaciones para la valorización y difusión de los bienes, organización de eventos y actividades en colaboración con el departamento educación y turismo autonómicos, las entidades locales y diócesis, etc. Se han mostrado útiles también las guías de buenas prácticas que den visibilidad a experiencias exitosas y permita y exportarlas a otros lugares.

e) Accesibilidad

¹⁸⁵ PADRÓ WERNER J., "La interpretación, un método dinámico para promover el uso social del Patrimonio Cultural y Natural.", *Difusión del patrimonio histórico*, coord.. por M. Martín, F.J. Rodríguez Barberán, 1996, pp. 8-13

El tema de la accesibilidad guarda una relación estrecha con la efectividad del derecho al disfrute del patrimonio, pero sólo lo menciona tangencialmente el legislador extremeño¹⁸⁶. Implica poner los bienes culturales al alcance de la población que tenga disminuidas, temporal o definitivamente, sus capacidades en condiciones de igualdad. La sociedad es cada vez más consciente de que la inclusión de las personas con discapacidad en los diversos ámbitos de la vida social supone una exigencia del pleno respeto a los derechos humanos y esto conlleva proporcionar los medios para que todos los ciudadanos, independientemente de los obstáculos y condiciones limitativas que les afecten, puedan ver cubiertas sus necesidades culturales.

Normalmente la regulación de la accesibilidad física se instrumenta a través de normas urbanísticas y de movilidad, pero parece adecuado que haya, al menos, alguna referencia en la legislación reguladora del patrimonio cultural. Convendría que las leyes sectoriales establecieran medidas para fomentar la elaboración de auditorías y planes de mejora del acceso para cada bien¹⁸⁷, que aportaran más calidad en la experiencia de los visitantes, mayor número de personas y reincidencia, la mejora de la imagen del bien o sitio patrimonial, aparte de una mayor eficiencia y eficacia de la gestión e implicación social y, a la larga, mejor conservación del bien. Contribuiría también a reforzar la cohesión social, la valoración y comprensión de la diversidad y el sentido de identidad, etc.

Supondría un avance que a través de una norma reglamentaria o un documento técnico de referencia convenientemente publicitado, la administración cultural determinara, en colaboración con los organismos oportunos, unas directrices que orientaran a los propietarios de inmuebles con valor cultural y a las administraciones públicas en la elaboración de un plan de acción o la redacción de proyectos de mejora del acceso a cada bien y, en general, en la determinación de las condiciones de visita. No se trata de

¹⁸⁶ La LPCE lo aborda indirectamente, al disponer en su art. 32 que los proyectos de intervención en los BIC que se destine a un uso público deben tener en cuenta este aspecto de la accesibilidad “a los mismos y a su entorno”.

¹⁸⁷ La elaboración de un plan de acción requiere al menos de las siguientes fases: 1) Diagnóstico sobre la situación, concretando las barreras físicas que dificultan o impiden el acceso al bien: acceso peatonal, acceso rodado, transporte público adaptado, aparcamientos, señalización, entradas y salidas de emergencia, etc.; Entradas al edificio o al centro de recepción del sitio o lugar: escalera, rampa, ascensor, tipo de puerta (peso, anchura, modalidad: giratoria...); Itinerarios y circulación por el interior del bien. 2) Análisis de diferentes opciones viables de mejora del acceso, priorizando las soluciones en función de los medios disponibles y considerando que deben ser preferentemente reversibles y que no comprometan la implantación de mejoras permanentes. Dejar constancia de todo lo reflexionado y favorecer implicación de todos y difusión: jornada puertas abiertas, etc. antes de adoptar las propuestas concretas. 3) Evaluación de los servicios complementarios: sanitarios, seguridad, sillas y mobiliario ad hoc, de comida, información, acompañamiento y educación, etc. 4) Aprobación del plan de acción, detallando la previsión de obras y un calendario de ejecución, y de la comunicación: atención especial al desarrollo de un *website* que contenga información pre-visita sobre características y valores del bien, actividades y eventos, etc.

proponer soluciones estándar sino de indicar aspectos y criterios que faciliten conseguir, a la vez, el mantenimiento de su significación cultural y la valorización del bien y sus cualidades para el disfrute de las generaciones presentes y venideras. En este sentido, el proceso de cambios deberá tener en cuenta:

- Necesidad de un conocimiento exhaustivo del bien y comprensión previa del significado cultural de cada componente y del conjunto. Identificación de los valores y rasgos de interés de cada elemento y de su contribución al valor del conjunto.
 - Importancia de priorizar la conservación de los elementos físicos y, en la medida de lo posible, la continuidad de la función para la que se creó o su uso tradicional. Las intervenciones sobre la fábrica original deben ser las mínimas imprescindibles y se tenderá a evitar las reconstrucciones o recreaciones.
 - Objetivo de promover un acceso fácil para que un porcentaje significativo de la población pueda disfrutar del patrimonio inmueble en condiciones similares al resto de la población, removiendo los obstáculos físicos pero también mejorando la interpretación y los servicios complementarios para que muchas más personas se relacionen más y mejor con los bienes culturales, los aprecien, y en el caso de imposibilidad, por limitaciones inevitables, de un acceso físico, se vean al menos parcialmente compensadas.
 - Criterios técnicos para mejoras de accesibilidad: mejor añadir elemento (rampa) que no suprimir (escalera) y, en general, priorizar soluciones de gestión (cambio de usos o gestión de los espacios, colocación puerta de entrada, diseño de recorridos alternativos de circulación interna, remoción de elementos, etc.) sobre la realización de obras.
 - Proceso participado y ponderado: antes de proponer al órgano responsable cualquier mejora, valorar el impacto sobre el bien afectado, considerando la aportación de cada elemento al conjunto y en sí mismo, analizar el coste/beneficio de cada opción posible, la frecuencia de uso y las demás circunstancias que concurran.
 - Adopción de decisiones bajo parámetros de sostenibilidad, de modo concilien del mejor modo posible los aspectos culturales, sociales y económicos.
- f) Gratuidad para los visitantes y modos de compensar el aumento de costes a los propietarios.

El carácter gratuito se da por supuesto, aunque algunas leyes remiten su determinación a la normativa de desarrollo como el resto de condiciones. En el ámbito del Estado el

Reglamento de la LPHE establecía la gratuidad con carácter obligatorio sólo para los nacionales, pero eso casa mal con el principio de igualdad de condiciones y no discriminación que se predica de todos los derechos fundamentales y que debería extenderse también al acceso a la cultura; o se entiende que es requisito esencial para todos o para nadie. El legislador murciano del 2018 parece tenerlo claro cuando decide reformar la regulación de la visita en la LPCMur, entre otras razones, para “consignar en la normativa regional la gratuidad de las visitas mínimas establecidas a fin de homogeneizar la legislación autonómica con la nacional y cumplir el mandato constitucional arriba expuesto” (art. 44 CE).

En contraste con la gratuidad en el acceso están las cargas económicas y personales que recaen sobre los titulares de los inmuebles como consecuencia de su apertura para la visita pública. Sin perjuicio de otro tipo de costes (afectivos, de reducción de uso, etc.), tener el inmueble en condiciones adecuadas para recibir visitantes cuatro días al mes es en sí mismo gravoso y ese gravamen, que puede resultar desproporcionado a los beneficios que reporta, sobre todo en bienes inventariados, requiere de una compensación equitativa. Al menos para los propietarios de aquellos no se utilizan diaria e ininterrumpidamente, la obligación legal implica, por lo general, aumentar la partida de los gastos ordinarios (limpieza y mantenimiento) y asumir gastos extraordinarios vinculados directamente a las visitas (jornada del personal que lo abra y acompañe a los visitantes durante el trayecto, ampliación de la póliza de seguros para dar cobertura a los riesgos derivados del trasiego potencial de visitantes, alarmas, cámaras de seguridad o un servicio de vigilancia, en bienes de gran tamaño o en determinados casos en los que la afluencia pueda generar cierta tensión social, etc.). Y todo ello sin entrar a considerar otras situaciones posibles, como la necesidad de ejecutar obras dentro o fuera de los inmuebles por motivos de accesibilidad.

Las cargas son considerables y afectan a un grupo nada desdeñable de personas, pues en esa situación de poco uso se encuentran muchos inmuebles protegidos, entre los cuales se cuentan casas con finca o jardín y otros elementos asociados que tienen un uso residencial esporádico y numerosas ermitas e iglesias del rural. Como se manifestó en el capítulo anterior, algunos legisladores han previsto a quién corresponde cubrir esos costes pero la mayoría silencian este aspecto o simplemente recogen la conveniencia de que la Administración otorgue ayudas compensatorias. Si se quiere potenciar el disfrute del patrimonio por esta vía del acceso físico a los bienes inmuebles, introducir alguna disposición sobre la corresponsabilidad de la Administración en la asunción de esos costes y los modos de financiarlos constituye, a mi juicio, un compromiso prioritario y esencial.

C. Procedimiento para la aprobación del régimen de las visitas.

En relación con el modo de articular esta función administrativa, se han expuesto las previsiones contenidas en cada ley, que en la mayoría de los casos son muy escasas. Algunas establecen el plazo para que los titulares hagan la propuesta y la forma de resolverlo, mediante acuerdo o convenio (LPHE, LPHAR, LPCAst, LPCCant) en el que se concretarán las condiciones; la LPCPV habla de un Programa que apruebe la Consejería competente y la LPCAra de una orden de ejecución. Las leyes de Cantabria y Asturias hacen una referencia especial al acuerdo de colaboración con los responsables eclesiásticos respecto a la apertura de los bienes de la iglesia (DAd 9ª LPCAst y comisión mixta, art. 25 LPCCant). Casi todas hacen una remisión a la vía reglamentaria para la concreción de las condiciones generales de las visitas y las causas de dispensa, que puede ser total o parcial pero siempre justificada y particularizada al caso concreto. Se suele dejar al reglamento la determinación de los motivos que puedan justificarla, pero algunas causas generales se deducen de la propia normativa legal: el respeto a los derechos de los titulares y la conservación y seguridad de los bienes. El punto de partida común es la prevalencia del interés general del disfrute sobre el uso y libre disposición de los particulares, pero sin que esto suponga que estos intereses no sean dignos de protección.

No es función de las leyes descender a pormenores procedimentales, pero sí establecer las pautas que permitan garantizar los derechos de todas las personas que intervengan en la relación jurídica y acotar la discrecionalidad administrativa. El procedimiento constituye una pieza básica de esta rama del derecho puesto que, al fin y al cabo, es como dice el profesor BARNÉS “la Administración Pública en acción”¹⁸⁸; implica un proceso de comunicación entre la Administración y los ciudadanos que ha de realizarse bajo las premisas de una serie de principios generales entre los que se cuentan la eficiencia y servicio a los ciudadanos, la transparencia y la participación. En este caso, por las razones apuntadas y por la incidencia de la regulación de la visita en el disfrute de los inmuebles culturales más relevantes, es importante velar por la “calidad” de la tramitación del proceso para aprobar su régimen y la concreción de los derechos y obligaciones de cada una de las partes implicadas, sobre todo si no están definidas con carácter general mediante el desarrollo reglamentario.

No obstante, cabe esperar que algunas de las lagunas y deficiencias que hemos apuntado puedan mejorarse, no tanto por la vía de la reforma legal sino con ocasión de la aplicación de la administración electrónica. En algunos ámbitos se han producido notables mejoras procedimentales gracias a la publicación de diagramas de flujo (o flujogramas de procesos, que se han mostrado como una potente herramienta para mejorarlos) y la utilización de modelos normalizados y accesibles a todos (a los administrados y

¹⁸⁸ BARNES VÁZQUEZ, J., “Sobre el procedimiento administrativo: evolución y perspectivas”, en Barnes Vázquez, J. (Ed.), *Innovación y reforma del Derecho Administrativo*, Editorial Derecho Global, Sevilla, 2006, pp. 272.

Administración). Confío que de este modo se favorezca la agilidad en la tramitación de expedientes relativos a la entrada en los bienes con fines de investigación, visita pública y para conseguir un permiso de cesión temporal de espacios para otros objetivos de interés general, y se mejore la formalización del proceso de decisión y su resultado.

A continuación se expone lo que considero que debería constituir el contenido del proceso y, concretamente, del acto que determine el régimen de visitas:

- Antecedentes: datos sobre la solicitud previa de dispensa, si es el caso, y sobre la propuesta del desarrollo de la visita (calendario, recorrido, y condiciones), con la argumentación de los titulares para avalarlas, y/o de las diligencias previas realizadas por la administración cultural, indicando, en el supuesto de que el bien estuviera destinado a vivienda, si fue necesaria la obtención de la autorización judicial para la entrada en el mismo.
- Exposición del resultado de las actuaciones administrativas y razonamientos acerca de:
 - si la propuesta permite conseguir el objetivo previsto en la ley o requiere de otras actuaciones complementarias de todo tipo para garantizarlo: acompañamiento guiado, paneles interpretación, entrega de material explicativo, mejorar la iluminación o la seguridad, etc. (juicio de idoneidad);
 - si existe algún otro modo menos gravoso para la consecución del fin con eficacia (juicio de necesidad);
 - la ponderación entre los intereses en juego de manera que se mantenga un equilibrio entre los beneficios para el interés general y los perjuicios que se causen a otros bienes o valores en conflicto (juicio de proporcionalidad en sentido estricto). En ocasiones, si se prevé gran afluencia de público, habrá que estimar más detenidamente sus potenciales efectos.
- Delimitación precisa de las condiciones, tanto en caso de dispensa (total o parcial), como en el caso de la apertura del bien para las visitas:
 - temporales (horario, tiempo de permanencia o duración visita, etc.)
 - espaciales (zonas, recorrido, facilidades circulación para personas discapacidades, elementos de interpretación, bienes muebles, documentales y de otro tipo significativos y accesibles, etc.),
 - personales (acreditación de los visitantes, guías, etc.) y
 - cualquier otra circunstancia de interés que concurra (cámaras y otras medidas de seguridad, posibilidad de fotos o grabaciones,)

- La contribución de la Administración para el desarrollo de ese programa de visitas, precisando, la cuantía de la ayuda económica o material, el modo de justificarla y demás requisitos, así como, en su caso, la determinación de medidas cautelares.

2. La “visita” a los espacios culturales.

Ninguna ley da unas pautas sobre fórmulas para satisfacer ese deseo de disfrute y aprehensión de la significación cultural de los bienes culturales de base territorial a partir de su recorrido. Se ha impuesto la vida para mostrarnos cómo se puede lograr esto sin menoscabo de la protección del bien. Desde los años 90, favorecidos por iniciativas de desarrollo rural financiadas con fondos europeos o los planes globales de destinos turísticos puestos en marcha en el seno del Plan FUTURES y del PICTE¹⁸⁹, se han implementado en España multitud de proyectos dirigidos a promover nuevas alternativas de desarrollo en zonas rurales y urbanas deprimidas, a partir de una explotación racional del patrimonio *in situ* y de la promoción del uso social de los recursos culturales.

Por toda la geografía se han diseñado y puesto en marcha productos turístico-culturales sobre la base de la interpretación del territorio y de la ciudad histórica como un objeto museístico, configurado por sus propios valores arquitectónicos, medioambientales, paisajísticos, artísticos, aplicando para ellos técnicas museográficas a esos espacios. Se ha propiciado, así, la accesibilidad y difusión del patrimonio inmueble, mediante la apertura de bienes etnográficos y de todo tipo a la visita pública en horarios amplios y fijos, la interpretación de los elementos patrimoniales, la señalización de itinerarios de visita, puntos privilegiados de “lectura”, servicios de información y recepción de visitantes, centros de interpretación, un servicio de guías por rutas temáticas, la peatonalización de calles etc. En algunas ciudades históricas, como Segovia, Cuenca o Toledo, incluso se ha planteado la recuperación del entorno paisajístico y medioambiental, generando paseos transitables que permiten observar la ciudad como un objeto de contemplación estética de primer orden.

Como se mencionó en el primer capítulo, la interpretación es una metodología para la puesta en valor del patrimonio que precisa de la planificación de estrategias globales pues

¹⁸⁹ FUTURES Plan marco de competitividad del turismo español, puesto en marcha por la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas en 1992, con el objetivo era establecer las estrategias necesarias para que el turismo consolidara su posición como sector económico competitivo. El Plan FUTURES 1992-1995 emprendió planes globales en destinos turísticos basados en el principio de corresponsabilidad de todos los agentes sociales y económicos. Debido a su éxito, se desarrolló un nuevo plan para el cuatrienio 1996-1999, cuyos principios rectores fueron los de sostenibilidad, corresponsabilidad, concentración de las actuaciones e integración de las iniciativas empresariales en proyectos comunes con las Administraciones. En el año 2000 fue sustituido por el Plan Integral de Calidad del Turismo Español (PICTE).

se trata de una disciplina que estudia cómo deben ser adecuados los sitios que son visitados por los usuarios para que éstos tengan una experiencia satisfactoria. En el caso de los bienes territoriales no se trata, por tanto, de realizar actuaciones inconexas o de llenar el territorio de señales interpretativas, miradores, infraestructuras museísticas o centros de interpretación, sino de que todas herramientas que se utilicen tengan una coherencia global, basada en un discurso interpretativo que sirva para explicar el bien cultural - ya sea un sitio histórico, un paisaje, un yacimiento arqueológico, una explotación minera en desuso, una ruta cultural, un monumento o una ciudad histórica – y para que las personas que lo visitan aprendan a disfrutar de su historia, arquitectura, naturaleza...¹⁹⁰

Los espacios culturales se han abierto al público, aunque este fenómeno se haya producido al margen del ejercicio de la función pública de tutela del patrimonio cultural. Su origen está vinculado a la necesidad de encontrar fórmulas de revitalización de zonas rurales o urbanos más o menos deprimidas y a la popularización de ciertos conceptos foráneos ligados a la puesta en valor del patrimonio como gestión, interpretación y desarrollo sostenible¹⁹¹, no a la preocupación de las autoridades culturales de poner el patrimonio al alcance de todos y menos aún, de satisfacer las exigencias derivadas de derecho humano de acceso al disfrute de la cultura. Por ese motivo, se observa una disociación entre los nuevos modelos – ecomuseos, rutas culturales, centros de interpretación... - y las categorías legales de protección patrimonial, y entre su gestión y las determinaciones de las leyes sectoriales.

En contraste con la realidad descrita, la mayor parte de los organismos públicos con competencias en el patrimonio cultural y de los profesionales del sector aún permanecían totalmente orientados hacia la conservación de los bienes integrantes. No ha habido un

¹⁹⁰ La literatura científica sobre la interpretación es abundante. Entre otros son de interés las siguientes obras y artículos: HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, Francisca. *El Patrimonio cultural: la memoria recuperada*. Ediciones Trea. 2002. MORALES MIRANDA, J., “El sentido y metodología de la interpretación del patrimonio”, en *La comunicación global del patrimonio cultural*, Santos M. Mateos Rusillo (coord.). Ediciones Trea, 2008; e “Interpretación del patrimonio y Museografía: un romance posible”, *Museos.es. Revista de la Subdirección General de Museos Estatales*, nº 11-12, 2015-16, pp. 9-24.

¹⁹¹ Me refiero a nuevos conceptos procedentes de Europa y Norteamérica que se sembraron y germinaron desde los años 80. De Europa llegó la Nueva Museología (Desvallées, 1992) que planteaba museos de corte más social como los ecomuseos, instituciones orientadas a la autogestión del patrimonio por parte de la población local en un contexto en que las cooperativas y la gestión colectiva eran vistas con buenos ojos. De Estados Unidos llegó el concepto de interpretación (Tilden, 1967), una metodología que colocaba a los usuarios del patrimonio en el centro y la razón de ser de los sitios y organizaciones patrimoniales al mismo tiempo que expresaba una preocupación sincera por la conservación de la naturaleza y el patrimonio. Se encuentra un buen resumen de este fenómeno en los siguientes artículos: “El museo más allá de sus límites. Procesos de musealización en el marco urbano y territorial”, de M^a Ángeles LAYUNO ROSAS. *Oppidum*, nº 3. Universidad SEK. Segovia, 2007, 133-164; y “Aprender de los errores para pensar el futuro del patrimonio”, de Manuel MIRÓ ALAIX, *Cuadiernu, Revista de La Ponte-Ecomuséu* nº 6, 2018, pp. 160-174.

equilibrio entre la función de la conservación y la de difusión ni en el nivel normativo ni de las políticas públicas¹⁹², y esto aún se percibe en la redacción actual de la mayoría de las leyes sectoriales, cuyo articulado está enfocado de manera descompensada hacia la protección y conservación, como ya hemos resaltado. La reciente LPCPV parece que revierte la tendencia, para equilibrarla, al citar simultáneamente el binomio “conservación y puesta en valor” a lo largo de todo el articulado ya se trate de la promoción de la colaboración, criterios y actuaciones de intervención o medidas de fomento.

La aplicación de procedimientos de la museografía a la gestión de ámbitos territoriales con riqueza patrimonial ha repercutido positivamente en la puesta en valor del patrimonio y los poderes públicos deberían aprovechar las enseñanzas de esas experiencias. Entiendo que el legislador sectorial también debería hacerse eco y con flexibilidad, dejando un margen amplio de actuación a los sujetos públicos y privados, determinar algunas orientaciones y medidas que contribuyan a promover y garantizar el disfrute de esos otros bienes, de modo similar a cómo se pretende asegurar el acceso al goce de los inmuebles aislados a través de la visita pública. La ley, en cuanto marco de conductas, debe velar por la realización del gran objetivo de la puesta en valor del patrimonio y, con ella, de la interpretación: estar al servicio de la contemplación del patrimonio, y no al revés, es decir, ayudar a disfrutar del patrimonio en vez de hacer del patrimonio un mero contenedor de recursos interpretativos.

Las siguientes afirmaciones pueden proporcionar alguna orientación en esa línea:

- Conviene aunar esfuerzos y que el desarrollo de estrategias turísticas basadas en la valorización del patrimonio se coordinen adecuadamente con la actuación de los responsables de la tutela del patrimonio cultural y natural, la política urbanística y de ordenación territorial. La ley sectorial debería prever, en el marco de esa coordinación de políticas públicas, que la delimitación de las zonas de planificación turística y su gestión tengan en cuenta las previsiones del instrumento de declaración de este tipo de BIC (itinerarios o vías culturales, zonas etnológicas, conjuntos y sitios históricos, parques o paisajes culturales, etc.), con su ámbito espacial y las instrucciones particulares o, si nos las tiene, las disposiciones legales de aplicación.
- Corresponde a la administración cultural velar para que la utilización de los bienes culturales como piezas clave de estrategias de regeneración social, económica y territorial, produzca efectos positivos para la promoción cultural sin menoscabo de su

¹⁹² Una manifestación muy evidente de esto se aprecia en los proyectos financiados por el 1% cultural; muchos monumentos han recibido ayudas a la restauración sin que existiera ningún plan de uso ni de gestión, por ejemplo.

autenticidad. Al igual que ocurre con los monumentos, en los conjuntos históricos y demás categorías de base territorial, la necesidad de mantener la integridad física y autenticidad supone un límite para el ejercicio del derecho a visitarlos. La autenticidad de estos bienes es resultado de su vitalidad, que a su vez está estrechamente vinculada a la actividad de sus pobladores y usuarios habituales. Por eso, si bien hay que aprovechar las sinergias del turismo y sus beneficios para la conservación y puesta en valor de los bienes, conviene evitar que estén excesivamente volcados hacia el visitante y su imagen exterior. Habrá que calcular en cada caso su capacidad de carga y adoptar las medidas que contribuyan a paliar los efectos negativos sobre su conservación que suele generar la llegada continuada de visitantes – degradación y banalización¹⁹³ – y si es posible, impedir la entrada o permanencia de tantas personas en el mismo, limitando el número de visitas o reordenando los flujos. Como ya se mencionó, ninguna ley sectorial ofrece criterios explícitos al respecto, más allá de subordinar la utilización de los bienes y las visitas a la viabilidad de su conservación. En muchos casos, cuando por sus efectos perniciosos sobre el bien protegido o la población local o visitante a corto o medio plazo, la restricción del acceso se ha planteado como objetivo inevitable, el recurso a la imposición de tasas u otros medios de pago parece la única salida, pero esta medida requiere un marco más amplio de reflexión y la introducción de matices que lo hagan compatible con el derecho de todos de acceso al disfrute del patrimonio. Las publicaciones de la UNESCO y la Organización Mundial del Turismo sobre la gestión de los bienes inscritos en la Lista del Patrimonio de la Humanidad o de los lugares con saturación turística pueden servir a esos efectos¹⁹⁴. Todas ellas manifiestan la necesidad de determinar indicadores de impacto cultural, ambiental y social, objetivos y modelos de gestión particulares para cada lugar e indicadores de seguimiento.

La planificación de la activación patrimonial a través del turismo cultural se debe traducir en ofertas patrimoniales en las que haya un equilibrio entre la calidad de la conservación del patrimonio, la calidad de la experiencia del visitante y la calidad del desarrollo local. Por eso, es importante que en la formulación e implementación de

¹⁹³ En los conjuntos históricos se unen los procesos de gentrificación y terciarización derivados del abandono de los residentes más jóvenes como consecuencia de la pérdida de calidad de vida ocasionada por el fenómeno turístico cuando mal gestionado (ruidos, suciedad, encarecimiento de la vivienda, ocupación excesiva del espacio público, etc.)

¹⁹⁴ Entre otros: *Código Ético Mundial para el Turismo*, adoptado por la Asamblea General de la OMT en 1999 (que se refiere sólo al uso turístico del patrimonio natural), disponible en: <http://ethics.unwto.org/es/content/codigo-etico-mundial-para-el-turismo>, el *Manual de gestión del turismo en sitios de Patrimonio Mundial*, de Arthur Pedersen, 2005, con mención al patrimonio natural y cultural (disponible en español en https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000128679_spa y la Guía Práctica “Gestión de la saturación turística en sitios de interés natural y cultural”, elaborado por el Comité Internacional de Turismo Cultural del ICOMOS y publicada por la OMT en el año 2004, accesible en <https://www.e-unwto.org/doi/abs/10.18111/9789284407842> (última consulta 20/06/2019)

esa estrategia a través del correspondiente modelo de gestión, se tenga en cuenta la opinión del órgano responsable de la tutela patrimonial para tratar de asegurar los dos primeros objetivos. A estos efectos puede resultar útil, además de la emisión de un informe sectorial previo al instrumento de planificación que en su caso se redacte, disponer la obligación de nombrar asesores o miembros representantes del correspondiente órgano competente en materia de patrimonio cultural para conformar los órganos de aplicación y gestión del mismo (que pueden coincidir con grupos de acción de desarrollo rural, local, etc.), o al menos, de convocarlos a las reuniones donde se adopten decisiones sobre la implementación del Plan.

- Por otro lado, sería aconsejable que la ley estableciera la obligación de la administración cultural, al menos con carácter subsidiario, de asumir una serie de compromisos para la facilitar el acceso a la significación de este tipo de bienes mediante el desplazamiento físico por sus espacios: 1) instalación de una señalización específica identificativa similar a la de los monumentos declarados BIC, que se ubicara en alguno de estos lugares alternativos: el centro de recepción de visitantes, de existir, las oficinas de información turística, en los arcones de las carreteras principales, a su entrada en el bien (direccional e interpretativa) bajo una estrategia de comunicación coherente. 2) contribución, mediante un plan de medidas concretas, a la dignificación del entorno visual de los principales recursos patrimoniales que dieron lugar a la protección del conjunto o del lugar, y a la dotación de espacios adecuados para el estacionamiento temporal en sus inmediaciones.

IV. La contemplación de los bienes en condiciones aptas para el disfrute.

El capítulo anterior, al tratar sobre la regulación legal de este tema, comenzaba con el resumen de los medios para asegurar la conservación de los bienes, en el entendimiento de que si aquellos no se mantienen en condiciones que permitan a los que a ellos se acercan reconocer los valores culturales que motivaron su protección, no cabe hablar de derecho a la contemplación. Como ya se ha hecho notar, conservación y acceso son términos anudados.

Sin embargo, la relación entre ellos no siempre se ha entendido del mismo modo. La Carta de Cracovia ha puesto de relieve el hecho de que no puede considerarse el patrimonio solamente desde el punto de vista estético o histórico, sino en calidad de bienes que deben ser adquiridos por la comunidad en su conjunto. Los casi trescientos expertos internacionales que se reunieron allí en el año 2000 para definir los principios de conservación y restauración del patrimonio construido, colocan el objetivo de la apropiación por la comunidad al mismo nivel que el de la conservación de su significación

cultural. Muestra de ello es la definición de la restauración que se recoge en el Anexo con los siguientes términos: “intervención dirigida sobre un bien patrimonial, con el objetivo de la conservación de su autenticidad y su apropiación por la comunidad”. El documento reflexiona sobre el término de memoria, en el que reconoce, implícito, el de elección, que entiende como una operación consciente y capaz de distinguir lo que puede y debe ser conservado como bien, y considera el proyecto de restauración como conservación de la obra construida para que pueda formar parte de nuestro presente, de nuestra vida.

En las décadas posteriores a la segunda guerra mundial se reconoce un concepto del patrimonio cada vez más vasto donde los monumentos desempeñan un papel insustituible en su integridad y su autenticidad, que nos alejan de la globalización y la despersonalización. Desde entonces, la valoración de los bienes culturales y su necesidad de protegerlos, conservarlos y usarlos, se plantean como un principio incuestionable, lo cual no es incompatible con que a lo largo de esos años se hayan ido elaborando distintas teorías y criterios técnicos sobre cómo llevarlo a cabo. Lo difícil a la hora de intervenir sobre ellos es, no es sólo el discernimiento de las cualidades objetivas de la restauración, sino la frágil y subjetiva aplicación, creativa y perceptiva, de la sensibilidad contemporánea. Un precepto que me parece que refleja bien este espíritu es el apartado primero del art. 38 de la LPCNav, que señala, en referencia a los BIC, que cualquier intervención en él “procurará su conservación, deberá mejorar su comprensión histórica, recuperar su valor significativo y arquitectónico en los aspectos formales y constructivos y procurará mejorar su adecuación funcional”. Sin uso, lo hemos mencionado también varias veces, es muy difícil la conservación.

En congruencia con todo ello quiero añadir, en línea con lo defendido por el profesor MUÑOZ MACHADO en el ensayo citado, que a su vez sintoniza con la Carta de Cracovia, que hay que huir de rigideces y no pretender predeterminedar por ley todas las soluciones sino, más bien, dejar un cierto margen de apreciación para decidir qué tipo de intervención conviene a cada supuesto. De ahí también la importancia de la ponderación y de intentar garantizarla a través de la regulación legal de la tramitación de los procesos que se inicien para aprobar o autorizar el proyecto de restauración o de cualquier intervención material, en función de que se haga cargo la propia administración o un tercero, como reiteradamente he manifestado (mediante disposiciones que garanticen la participación de un equipo multidisciplinar, consultas a la comunidad patrimonial, etc.).

La mirada se vuelve de manera especial hacia la ciudad histórica por sus valores culturales y simbólicos, considerando de manera abierta sus posibilidades de revitalización, a la vez que se intensifica la valoración de la calidad ambiental y la humanización del espacio colectivo como espejo de la calidad de vida. Por ese motivo, las leyes disponen medidas para velar por la conservación del carácter arquitectónico y paisajístico del conjunto histórico, tal y como se indicó, y evitar alteraciones en el entorno que perturben la

visualización del bien o incluso que modifiquen considerablemente la geomorfología y la topografía del territorio. Ese interés se extiende también a las demás áreas territoriales protegidas.

Me parece que tanto los criterios de ordenación como las prohibiciones y controles establecidos por las leyes con el fin de conservar las características de los bienes y asegurar el disfrute mediante su contemplación han demostrado ser medidas en general acertadas, y que han contribuido a conservar los centros históricos y revitalizarlos, mediante su rentabilización turística posterior. Pero no son suficientes y en algunos casos han provocado, sobre todo en sitios donde no se han acompañado de medidas complementarias (ayudas económicas, agilización administrativa, asesoramiento personalizado, o sensibilización) o no se han sabido aplicar con prudencia y equidad, el abandono de la población residente y la percepción del patrimonio como una carga demasiado pesada.

Desde hace pocos años se han generalizado otras medidas más positivas y muy eficaces para favorecer el disfrute a través de la contemplación del patrimonio: las guías de integración paisajística y las guías de criterios para la realización de obras menores de mantenimiento en arquitecturas tradicionales y otros entornos de valor patrimonial. Considero que esa vía, con la difusión adecuada y una simplificación burocrática, puede ser un buen camino para la conservación preventiva del patrimonio y del ambiente.

V. EL conocimiento y comprensión de la significación cultural del patrimonio.

El patrimonio cultural es un puente entre pasado y futuro, un componente sobre el que asentar la construcción de la sociedad. Como dice José BALLART, los objetos del pasado, los monumentos, los paisajes, funcionan como símbolos para las comunidades humanas, como un medio de anclaje con la tradición y con la identidad, necesarios para proporcionar estabilidad y pertenencia, en un mundo de cambios acelerado. No en vano, la Unión Europea declara el 2018 como el Año del Patrimonio Cultural con la idea de acercarlo más a todos los miembros de la sociedad de manera que mediante su conocimiento, disfrute y valoración como un recurso compartido, se refuercen los sentimientos de pertenencia a un espacio común. A través de los bienes culturales se aprecian a la vez unos valores comunes, que conforman la identidad europea, y una gran diversidad vinculada a los distintos territorios y nacionalidades.

En 1994 el conocido como Documento de Nara ya había destacado que la diversidad de culturas y de patrimonios en nuestro mundo es una fuente irremplazable de riqueza, tanto espiritual como intelectual, para toda la humanidad, y que debería promoverse de

manera activa la comprensión en su autenticidad como un aspecto esencial del desarrollo humano (núm. 5). Para lo cual hay que tener en cuenta que esa comprensión depende, en buena medida, del grado de fiabilidad y veracidad que ofrezcan las fuentes de información sobre los valores, como también precisa ese documento del ICOMOS, así como de la preparación de las personas para asimilarlos. A estas dos premisas nos referimos en este apartado.

Desde la vertiente subjetiva, se ha puesto de manifiesto que forma parte del derecho de acceso al disfrute del patrimonio cultural la disponibilidad de medios para conocer y comprender el significado cultural de todos los bienes arquitectónicos protegidos. Las leyes establecen el acceso a la información, a través de la consulta de los datos contenidos en los registros de los bienes y del fomento de la difusión y educación, aunque en estos casos a través de medios más etéreos: campañas públicas, publicaciones, integración en programas educativos, uso de las TIC. Al tratar de la visita pública y de la puesta en valor del patrimonio se mencionaron algunos medios que se suelen emplear para la explicación y divulgación de los bienes culturales “in situ”, ya sea en el interior del propio inmueble protegido o en los museos o centros de interpretación que se levanten en sus inmediaciones: folletos y paneles, recreaciones virtuales y aplicaciones interactivas, exposición de réplicas, maquetas y fotos, actividades de animación, etc. Todos ellos son igualmente válidos para facilitar la comprensión y el disfrute fuera del sitio patrimonial, aunque las leyes no los mencionan.

Como se ha resaltado también, lo realmente importante es que la utilización de esos recursos que facilitan el conocimiento y la comprensión de los bienes respondan a un plan previo, cuya formulación exige una buena dosis de reflexión, que abarca tanto el contenido que se pretende transmitir como los medios de transmisión. La difusión del patrimonio debe plantearse con rigor. Por una parte, requiere un análisis ponderado de los bienes y de la relación entre la tradición que reflejan y la contemporaneidad. Por la otra, debe realizarse tras una reflexión sobre estas cinco cuestiones: qué se pretende divulgar y explicar, quienes son los destinatarios, cuáles son los recursos patrimoniales disponibles cómo estructurar la experiencia de aprehensión de los valores y qué dispositivos se necesitan o se pueden usar.

Podemos preguntarnos ¿Cuál es el papel reservado a la ley en esta función? Entiendo que lo que corresponde al legislador es procurar que las instituciones públicas difundan el patrimonio propio, de modo que se conozca y comprenda por el mayor número de personas posibles, y que esa difusión se lleve a cabo según un planteamiento estratégico neutral y responsable sin restricciones ni partidismos. Quizá sea apropiado también asegurar que se propicie un conocimiento básico de los bienes protegidos a través de un portal digital institucional – que puede incluir o no visitas virtuales de aquellos edificios, conjuntos y lugares que se consideren de particular relevancia cultural cuando el acceso

físico a los mismos esté sujeto a restricciones específicas, como dice la Ley navarra de derechos culturales – conforme a criterios de accesibilidad universal y al menos, en los idiomas oficiales.

En este sentido, cabe mencionar una iniciativa reciente del Ministerio de Cultura y Deporte que a comienzos del mes de abril del año en curso ha lanzado la web 'Somos Patrimonio' (www.somospatrimonio.es) para promover la divulgación de los 47 sitios españoles incluidos en la Lista de Patrimonio Mundial de la UNESCO. Está dirigida principalmente a un público joven y es fácil de usar: a partir de un mapa de España situado en la página de inicio de la nueva plataforma digital, el usuario descubre la ubicación de los sitios declarados Patrimonio de la Humanidad, distribuidos por las 17 Comunidades Autónomas. Cada icono conduce al visitante a un bien cultural y permite conocer más información, desde la fecha de inscripción en la Lista de la UNESCO hasta los principales valores que impulsaron su declaración. "SomosPatrimonio.es" destaca la variedad y riqueza del patrimonio cultural español, que incluye monumentos, paisajes y ciudades y comprende manifestaciones artísticas desde la Prehistoria hasta el siglo XX.

El uso de las TIC hoy en día se plantea como un camino sin retorno con el que hay que contar. Como vimos, es alentada por los organismos internacionales como medio concreto de acercar el patrimonio a toda la población, sin barreras territoriales o de capacidades intelectuales. Ofrece múltiples y sorprendentes posibilidades de hacer el patrimonio accesible al gran público de una manera hasta hace poco inimaginada – aplicaciones para móviles, realidad aumentada, digitalización 3D de objetos culturales y hasta impresiones 3D, como la réplica del Arco de Triunfo, destruido por el ISIS (o Daesh o Estado Islámico) en Palmira e instalado en la Plaza de Trafalgar, Londres, dan muestra de ello¹⁹⁵ – pero a la vez, presenta riesgos de divulgar contenidos falsos y/o manipulados, de difícil control por la proliferación de las redes sociales y la multiplicidad de actores que intervienen. De ahí la importancia de poder garantizar, mediante la utilización de la tecnología por los órganos autonómicos competentes en patrimonio cultural, la difusión de información veraz y contrastada sobre los bienes, supervisada por personas especialistas y próximas a los mismos.

¹⁹⁵ En abril de 2016 Londres exhibe una réplica del Arco del Triunfo de Palmira, destruido el año anterior por un acto terrorista, como homenaje al monumento dinamitado y un mensaje para "crear consciencia en el mundo". La réplica, de 5,5 metros —dos tercios del original—, ha sido fabricada con mármol italiano y tecnología de escaneado en tres dimensiones por el Instituto de Arqueología Digital (IDA). Después de la capital inglesa, en cuya plaza de Trafalgar permaneció 3 días, el arco fue transportado a otras ciudades del mundo como señal de solidaridad con el legado arqueológico de Palmira, a la espera de que finalmente, pueda instalarse con carácter definitivo cerca del arco original. Algo que como ha dicho el profesor Bill Finlayson, del Consejo para la Investigación Británica en el Levante, es un poco más problemático", pues "plantea un precedente peligroso cuando se sugiere que si algo se destruye, se puede reconstruir con la misma autenticidad que el original".

Como decíamos al inicio, de los resultados de la función de las AAPP de asegurar el acceso directo y rápido a la información contenida en la documentación oficial, contrastada y actualizada, y un nivel aceptable de educación cultural básica que permita a las personas discernir entre las fuentes de conocimiento y comprender la significación cultural de los bienes, dependerá en gran medida la efectividad del derecho social de acceso a la cultura.

1. El acceso a la información sobre los bienes a través de las TIC.

En el capítulo cuarto de este trabajo tratamos sobre la regulación legal de la consulta a los datos comprendidos en los registros administrativos de los bienes protegidos (BIC y demás categorías de protección) y la relevancia de los mismos, no sólo como medio de difusión de los bienes sino como herramienta fundamental para la gestión de los bienes y de la función pública de tutela: garantizar su salvaguardia material y cuando corresponda su restauración, mejora y presentación.... De hecho, considero que la competencia y responsabilidad fundamental de la Administración cultural de las CCAA es mantener actualizada la información sobre los bienes protegidos, de manera que resulte fiable, y que refleje la realidad y potencialidad patrimonial de cada lugar, y hacerla accesible. Difundir los datos básicos y relevantes de cada bien, aquellos que permitan conocer y comprender los valores que motivaron su protección, a través del correspondiente portal autonómico digital, debe constituir un compromiso básico de esa administración, que no se identifica con el servicio al que se refiere la normativa reguladora de la transparencia.

El legislador ha puesto énfasis en estos aspectos, sobre todo en los últimos tiempos. Se han creado registros que contienen la información de los expedientes declarativos del valor cultural de los bienes y su adscripción al nivel de protección y categorización que se les reconoce, pero no todas han recogido los recursos suficientes para asegurar un resultado eficaz. Considero una vía positiva y eficaz de integración el traslado de la información de los documentos de los catálogos urbanísticos municipales a estos registros gestionados por la dirección competente en materia cultural que algunas leyes disponen (por ejemplo: LPCAst (art. 27.5), LPCAnd (art. 13), LPCGal (art. 30), LPCPV (DTr 2ª)).

Satisfacer la demanda de los interesados – los que se acercan por mera inquietud cultural o por un interés profesional, y de cualquier procedencia – de disponer *on line* de la información más significativa acerca de las características y valores del patrimonio arquitectónico protegido, que se contiene en las fichas correspondientes a cada uno de los bienes inscritos en los inventarios y catálogos, constituye una meta elemental, pero requiere una labor previa de unificación de criterios materiales (vocabulario y estándares de información) para la identificación y descripción de los bienes, y de criterios

tecnológicos (interoperabilidad, niveles acceso...) ¹⁹⁶ a la que no se ha prestado suficiente atención. En algunos casos, como en Andalucía, es comprensible porque esta labor ya se había comenzado por parte del Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico, creado en 1989.

En la práctica, asegurar esa accesibilidad conlleva, de una parte, el empleo de un lenguaje común, claro y conciso, el uso de tesauros consensuados, modos similares de descripción y justificación de los valores, pues de otro modo se genera confusión sobre la realidad de los bienes y resulta complicado hacerse cargo de la singularidad y relevancia de cada bien dentro de los de la misma tipología y categoría de protección. Y de otra, la unificación de condiciones técnicas que permitan un amplio grado de acceso y la interconexión segura de las bases de datos, así como la disponibilidad de herramientas que permitan acceder a la documentación desde distintos criterios de búsqueda (localizador geográfico, tipología de bienes, nivel de protección, etc.), para utilidad de todos. Un ejemplo real que prueba la posibilidad de alcanzar esta meta lo constituye la Guía Digital del Patrimonio Cultural de Andalucía y el sistema integrado de información para la gestión del patrimonio cultural de esa misma Comunidad Autónoma, denominado MOSAICO ¹⁹⁷. En esa línea, se plantea la posibilidad de avanzar también en el ámbito normativo para materializar de algún modo – mediante algún acuerdo de cooperación o instrumento adecuado aprobado de la Conferencia Sectorial – los resultados de esos esfuerzos normalizadores y ponerlos al alcance de todos.

En cuanto a la consulta de la información oficial contenida en los registros oficiales, todas las leyes salvo la canaria, garantizan el acceso público y gratuito con restricciones razonables, esto es, las necesarias para la protección del interés público y los derechos de los titulares de los bienes. Aunque las leyes de Cataluña, Asturias y Madrid no mencionan

¹⁹⁶ La efectividad y/o sostenibilidad de un modelo centralizado de catalogación ha sido puesta en duda, pero el acuerdo sobre los parámetros básicos (en cuanto a la identificación y demás datos) y la interoperabilidad de las bases de datos existentes y futuras se hace imprescindible para poder acceder a una información fiable del patrimonio por parte de un sector público y privado razonablemente amplio. El panorama es complejo y no faltan quienes califican de imposible la tarea de coordinar, ni siquiera a nivel estatal, esos esfuerzos, pero sería interesante alcanzar acuerdos, como mínimo, en la elaboración de un vocabulario común, con las correspondientes traducciones a las lenguas del Estado, en el diseño de una ficha mínima o básica para el patrimonio arquitectónico, y fundamentalmente, en los mecanismos que hagan técnicamente posible el intercambio de datos alojados en distintos servidores y permitan delimitar diversos niveles de acceso a esos datos. A nivel europeo, con la idea de hacer una comparación entre las políticas estatales sobre la tutela del patrimonio, hace años que se puso en marcha, entre otras, la iniciativa *European Heritage Network*, que está permitiendo reflexionar y extraer experiencias constructivas sobre estas cuestiones de comunicación entre estándares de información y la unificación del acceso a los datos.

¹⁹⁷ Se pueden consultar en los siguientes enlaces: <https://guiadigital.iaph.es/inicio> y <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/culturaypatrimoniohistorico/areas/bienes-culturales/recursos-difusion-patrimonio/paginas/mosaico.html> (última consulta 16/06/2019)

el acceso a la información incorporada, respectivamente, al Catálogo del Patrimonio Cultural Catalán (en el que se inscriben los bienes inmuebles de interés local), al Registro de bienes protegidos en la normativa urbanística, y al Catálogo Geográfico de Inmuebles de la Comunidad de Madrid, entiendo que se les podría aplicar, por analogía, el régimen de consulta pública a los datos sobre los BIC. En esta materia, un desafío que es necesario acometer es la integración de los Catálogos urbanísticos (documentos de ordenación urbanística y protección patrimonial) y de otros catálogos de bienes que se han ido formando con motivo de diversos proyectos (por ejemplo, sobre el patrimonio moderno del siglo XX (DOCOMOMO) o el patrimonio industrial de diversas zonas). Confiamos que este tipo de acciones se vean favorecidas con la implementación de las previsiones de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, LRJSP, entre otras, la disposición de medios encaminados al desarrollo y mantenimiento de sistemas integrados de información referentes a los distintos ámbitos de actuación administrativa (cfr. el art. 142 b) LRJSP) y del Esquema nacional de interoperabilidad (art. 156 LRJSP).

Para finalizar, dos puntualizaciones importantes:

1) La primera es que desde el punto de vista del ejercicio del derecho de acceso al patrimonio cultural, tan importante como eso es el compromiso de proveer a todos los hogares de conexión a una banda ancha de al menos 30 Mb, incluyendo los de las áreas más remotas y despobladas, pues sin esa posibilidad la efectividad del derecho en condiciones de igualdad es pura teoría. Sólo una minoría de legisladores sectoriales se adentran en este terreno: dos – los de Navarra y Galicia – ordenan al ejecutivo que facilite su acceso a través de las TIC y otros dos hablan de fomentar su utilización (lo cual, por desgracia, no constituye una garantía de que se haga realidad con prontitud y eficacia, pero al menos servirá para poder reclamar esa prestación con más fundamento). Quizá no sea necesario prestarle más atención desde la ley puesto que es la misma realidad contemporánea la que impone a los poderes públicos llevar a cabo esa prestación sin más dilaciones.

2) La segunda es resaltar que para la consecución de todos estos objetivos es fundamental reforzar la cooperación y colaboración interadministrativa (que podría concretarse en la creación de algún órgano mixto), y las vías de colaboración ciudadana, tanto a través de los colegios profesionales de arquitectos y otras personas jurídicas como directamente con las físicas dispuestas a ayudar voluntariamente, con sus sugerencias y aportaciones, a actualizar y mejorar la información sobre los bienes inscritos.

2. La sensibilización y educación patrimonial

La educación es una herramienta clave que media entre los bienes y las personas, generando beneficios evidentes sobre el patrimonio, sobre las personas, y sobre la cultura y culturas con que se relacionan las personas y el patrimonio.

Los beneficios sobre la tutela del patrimonio han sido puestos de relieve por numerosos legisladores, comenzando por el legislador estatal de 1985, que redactó la ley “en el convencimiento de que el Patrimonio Histórico se acrecienta y se defiende mejor cuanto más lo estiman las personas que conviven con él” (Preámbulo). Todas las leyes sectoriales manifiestan de un modo u otro la importancia del aprecio social por los bienes y el papel que juega de educación para la eficacia de la tutela y la consecución del disfrute del patrimonio. La ley valenciana lo refleja así, cuando dice, en el Preámbulo que “fomentar el aprecio general del patrimonio cultural, a través de la educación y la información, como el medio más eficaz de asegurar la colaboración social en su protección y conservación.” La ley de Madrid establece la conexión entre la promoción de proyectos educativos y la difusión del patrimonio entre la ciudadanía (DAd 5ª). Pero quizá donde influye particularmente es en su conservación, como lo manifiesta el hecho de que varias leyes recojan expresamente la necesidad de promover la investigación y la formación especializada con esos fines (cfr. art. 5LPCCant c), 88 LPCVal o 83.2LPCHAR, entre otras).

Algunos legisladores se han hecho eco también del beneficio de la educación patrimonial sobre las personas y sobre la sociedad en general, no sólo en la medida que imponen o fomentan que los poderes públicos promuevan el estudio y la apreciación de su patrimonio en los distintos niveles educativos (LPCAra, LPCAst, LPCCant, LPCCat, LPCC-M, LPCGal, LPCNav), lo cual repercute en su propio enriquecimiento personal, sino en un sentido más amplio. La LPCHAR, por ejemplo, cuando hace referencia en su preámbulo, a la difusión del conocimiento del patrimonio a través de la educación, la investigación y las nuevas tecnologías, manifiesta que se fomentan “en el entendimiento de que, al final, sólo la interiorización por todos de los valores culturales de este copioso patrimonio puede conducir a un humanismo que reduzca las desigualdades sociales”, y remata diciendo que así “además, se garantizará el derecho social a la cultura”.

Otro aspecto destacable, que también trae a colación el legislador riojano, es la conexión entre educación y desarrollo sostenible. Leemos en el preámbulo de esa ley: “integrar efectivamente este patrimonio en la sociedad, dándole el significado que merece en la sociedad actual, hace posible que su conservación no sea incompatible con el desarrollo sino, antes bien, todo lo contrario”.

Se dice que durante el siglo XX se ha expoliado y hecho desaparecer más patrimonio cultural que a lo largo de toda su historia precedente. En términos generales, podemos

entender que la evolución y el progreso implican cambios, destrucción y reconstrucción, reutilización y transformación de lo existente, pero también somos conscientes, especialmente desde finales del siglo, que hay maneras conciliadoras de encauzar el dinamismo de una sociedad y distintos procesos sociales de interactuar con el pasado. El nivel de educación de un Estado, materializado en el grado de conocimiento y apreciación del patrimonio propio, tiene mucho que ver con todo eso: no sólo con la protección y conservación de los bienes en sí mismos considerados, sino con el entendimiento del desarrollo desde el respeto a esos valores y a los bienes que los materializan.

Por todas esas razones, se ha visto necesario ampliar y desarrollar la dimensión educativa en el ámbito de la gestión del patrimonio. Y así, los responsables estatales, se han dotado recientemente de dos potentes herramientas para la gestión educativa del patrimonio cultural: el Plan Nacional de Educación y Patrimonio y el Observatorio de Educación Patrimonial en España (OEPE), ya mencionados en el capítulo anterior.

Estas herramientas no estaban previstas en ninguna ley pero dan respuesta a la necesidad de reforzar esos vínculos y de hacerlo a partir de una reflexión estratégica previa, que se ha materializado en el Plan aludido, aprobado por el IPCE en el 2013 con una vigencia de 10 años, y en los programas y acciones que contiene. De fondo están lagunas ideas reiteradas a lo largo del estudio: interdisciplinariedad, sensibilización hacia el patrimonio, implicación social y colaboración.

Quisiera acabar con esta idea sobre la importancia de la integración de las políticas públicas y el fomento de la colaboración entre las Administraciones Públicas y la sociedad; En este caso, entre las entidades públicas competentes en materia de patrimonio cultural y los diversos ámbitos educativos: los centros de educación de los diferentes niveles y especialidades, y otros, entre los que se cuentan los medios de comunicación y la propia familia como contextos donde el patrimonio se crea, se protege, se pone en valor y se transmite. Promover esa colaboración, entre otras cosas, resulta relevante para asegurar que se abordan adecuadamente procesos de generación de identidades y valoración del patrimonio cultural, y para impulsar la formación científica y técnica de todos los profesionales que intervienen en proyectos sobre el patrimonio, también los funcionarios, y no sólo en las áreas tradicionales vinculadas a la protección y conservación sino en la gestión cultural. Mejorar la capacitación profesional de los empleados públicos en este campo resulta clave si, como defendemos, se potencian más las funciones de asesoramiento y la supervisión.

VI. La participación y la colaboración público-privada en la tutela del patrimonio.

Desde la promulgación de la LPHE se ha avanzado en muchos planteamientos, pero en este terreno la legislación española se ha quedado anclada en el pasado. Pese a todas las disposiciones del orden internacional¹⁹⁸ y a las declaraciones bienintencionadas de los preámbulos de las leyes sectoriales, la interacción de la actividad ciudadana en este terreno es prácticamente nula. Aún persiste una concepción de la gestión del interés general asociado al patrimonio cultural que se parece más a un monopolio de las AAPP que a una modalidad de actuación concertada.

En su vertiente formal, las leyes sectoriales relegan la participación de la ciudadanía a la posibilidad de presentar alegaciones en los períodos de información pública de los expedientes de aprobación de los planes de protección y de aquellos incoados para la declaración de bienes de interés cultural o de inscripción en las categorías inferiores. No establecen innovaciones o especificaciones respecto a la regulación del procedimiento administrativo común, ni siquiera la obligación de sesiones informativas previas o del apoyo de algún técnico que contribuyan a explicar convenientemente el contenido y el alcance de los documentos que los conforman y fundamentan la propuesta, muchas veces difíciles de comprender e interpretar para personas no expertas. Por eso y porque los plazos suelen ser cortos, este trámite se muestra como un cauce insuficiente para una genuina participación de la comunidad en procesos de decisión. Si se reduce a eso, el derecho a la participación se queda en puro formalismo.

En cuanto a otras formas de integración de la actividad privada en la gestión de la tutela de los bienes, varias leyes – como ya se mencionó – recogen tímidamente algunas vías de colaboración: asumir la explotación de bienes de titularidad pública en cesión de uso, respetando los valores e intereses protegidos por las leyes y contribuyendo a su conservación y mejora; la participación en los órganos de gobierno (tales como

¹⁹⁸ En los tratados de derechos fundamentales (DESC) y en general en todos los últimos documentos sobre cualquier ámbito de intervención pública, tanto a nivel universal como en Europa, se destaca con frecuencia la importancia de la perspectiva participativa. Cabe citar, entre otros muchos, los siguientes: en el seno del Consejo de Europa, el Código de buenas prácticas para la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones, aprobado por el Consejo de Europa el 1/10/2009, y la Resolución de 27/09/2017, por la que el Comité de Ministros del Consejo aprueba las “Directrices para la participación civil en la toma de decisiones políticas”; y en el ámbito de la UE, el Libro Blanco de la gobernanza europea, elaborado en 2001, como uno de los objetivos estratégicos de la Comisión para dar a conocer cómo utiliza la UE los poderes que le otorgan los ciudadanos (COM (2001) 428, Diario Oficial C 287 de 12/10/2001). En España este objetivo se ha trasladado a todos los niveles del derecho positivo, desde la Constitución (cfr. arts. 9.2, 23.1 y 105) hasta la legislación ordinaria estatal y autonómica, y tanto en los ámbitos generales (de gobierno y administración) como en las regulaciones sectoriales de los distintos campos de actividad administrativa.

patronatos o consorcios) de determinados monumentos gestionados con el respaldo de la administración; y el voluntariado cultural, prevista sólo en 5 leyes sectoriales autonómicas. Esta última vía, que se ha mostrado muy eficaz en otros lugares, en labores relacionadas con las visitas públicas y otras funciones de protección, conservación y difusión, está aún por rentabilizar en nuestro país. Su regulación, que hasta hace poco era escasa y distaba de ser satisfactoria, como ponía de manifiesto el profesor Leonardo SÁNCHEZ MESA¹⁹⁹, también desde el punto de vista de su afección al derecho a participar en la vida cultural, ha recibido un nuevo impulso en los últimos años aunque a través de una legislación específica²⁰⁰.

Los retos de las administraciones públicas en el siglo XXI, caracterizado por la globalización, la exigencia de rendición de cuentas a la sociedad, la necesidad de satisfacer nuevas demandas con un estándar de calidad óptimo para los ciudadanos y, en muchos casos por la escasez de recursos públicos para eso, obligan a repensar el modelo actual y avanzar hacia una colaboración público-privada real que abarque más ámbitos y modalidades. Es la forma de conseguir la implicación del sector privado en la resolución de las necesidades colectivas, una mayor eficiencia social, mejor calidad de los servicios públicos y la posibilidad de soslayar las restricciones presupuestarias.

José Luis ÁLVAREZ²⁰¹, refiriéndose concretamente a este sector de actividad, ya apuntaba en 1997 que “las fuerzas de la sociedad, despertándolas y ordenándolas, son inmensas”. Él se refería, sobre todo, a su capacidad de actuar en defensa del patrimonio y veía en esa colaboración casi el único método de recuperar y mantener el variado y disperso patrimonio cultural español. En la actualidad las Administraciones reclaman, cada vez más, el apoyo, la intervención y la colaboración activa de la sociedad civil, y particularmente del denominado tercer sector, no sólo para la protección del patrimonio sino para su gestión eficaz y eficiente de modo que cumpla adecuadamente su función social.

En el apartado anterior sobre la “visita” a los bienes culturales de base territorial (conjuntos históricos, itinerarios culturales, zonas etnográficas y otros) se puso de manifiesto cómo desde distintas instancias que se proponían la adecuación de esos espacios para la recepción de visitantes y turistas con fines de revitalización de esas

¹⁹⁹ SÁNCHEZ-MESA MARTÍNEZ, L. J., “Voluntariado cultural y derecho de acceso a la cultura: una necesaria relectura a la luz de los «nuevos» derechos culturales del Estado de las Autonomías”, *Dereito: Revista Xuridica da Universidade de Santiago de Compostela*, núm. 19, 2010, pp. 5-40.

²⁰⁰ En el ámbito del Estado: Ley 45/2015, de 14 de octubre y con un Reglamento en tramitación. En las CCAA desde el 2010 han aprobado leyes de Voluntariado la de Galicia (2011), Cataluña y Madrid (2015), Andalucía (2018) y Aragón (2019).

²⁰¹ Cfr. ÁLVAREZ ÁLVAREZ, J. L., “El Patrimonio Cultural. De dónde venimos, dónde estamos y a dónde vamos”. *Patrimonio Cultural y Derecho*, nº 1, 1997, p. 29.

zonas, se promovieron numerosas actuaciones, dentro de programas financiados con ayudas públicas (Leader, Plan Urban, Áreas de Rehabilitación Integrada, Planes de Dinamización Turística, etc.) que contribuyeron a la conservación y puesta en valor del patrimonio arquitectónico, no sólo por la inyección de recursos económicos sino también porque partían de presupuestos de coparticipación. La legislación debe dar un paso en esa dirección y, aprovechando las enseñanzas de esas experiencias y el nuevo impulso de las instituciones comunitarias en favor del principio de subsidiaridad, favorecer dos cuestiones básicas: el diálogo social y la creación de estructuras mixtas de organización y gestión patrimonial, descentralizadas y flexibles, capaces de aprovechar todas las sinergias de la zona donde se desarrollen los proyectos de conservación y valorización patrimonial.

Sin un diálogo social previo no hay proyecto patrimonial viable. Lo habitual es que las valoraciones del patrimonio pongan de relieve diferentes lógicas e intereses que pueden provocar conflictos potenciales importantes entre los distintos actores económicos y sociales: entre demandantes de patrimonio y solicitantes de reutilización del sistema territorial para otros fines posibles; entre turistas y usuarios locales; entre titulares de derechos de propiedad y titulares de derechos de uso, entre los responsables locales y de la administración regional, etc. Es difícil pensar que una operación para promover el uso social de los bienes culturales, en el marco de cualquier estrategia de desarrollo, se pueda coronar con éxito si no se apoya en un acuerdo o consenso mínimo entre todos los afectados.

La gestión mixta o coparticipada de los bienes de titularidad pública y de los espacios culturales, donde los agentes sociales y culturales y las demás administraciones públicas estén convenientemente representados, así como también la participación en la estrategia para su valorización o regeneración, pasa necesariamente por fomentar ese diálogo, pero eso no tiene por qué implicar una pérdida de la capacidad y responsabilidad de liderazgo por parte de los responsables públicos, sino que reflejan un nuevo modo de actuar, que es el que demanda la sociedad de hoy. A la administración le corresponde, precisamente, promover y encauzar la participación de todas las partes, servir de mediación y guiar el proceso hasta alcanzar los acuerdos que permitan una solución donde el desarrollo se realice desde el respeto del patrimonio y no a su costa. Para ello debe dotarse de profesionales con visión amplia y formación en esas habilidades, capacitados para la promoción de una “gestión creativa” que se integre en el marco de las estrategias de ordenación y desarrollo territorial.

Los procesos participativos son indudablemente más largos y complejos que los que proceden de una decisión unilateral pero sus resultados son más eficaces, eficientes y duraderos. Ya hay demasiadas muestras de proyectos inconexos e inviables de valorización patrimonial, llevados a cabo bajo el impulso irreflexivo o la visión

cortoplacista de alguna administración, que han dado lugar a grandes o pequeñas inversiones e infraestructuras diseminadas por todo el territorio del Estado (basta pensar en la multitud de centros de interpretación o pequeños muros) social y económicamente improductivas e insostenibles.

Un grupo de leyes sectoriales, entre las disposiciones del Título o Capítulo dedicado al fomento, establecen que los gobiernos autonómicos “podrán” promover o crear entidades, integradas por AAPP y todo tipo de personas, para realizar o patrocinar actividades que faciliten la consecución de las finalidades previstas en ellas.

Por otro lado, a raíz de la crisis económica y la falta de ayudas, se están promulgando leyes estatales y autonómicas de mecenazgo cultural que inciden en la colaboración de los particulares en la financiación del patrimonio cultural, con estímulos que redunden en beneficios fiscales y otros. Se han mejorado las leyes estatales reguladoras del mecenazgo y de fundaciones: leyes del Estado 49/2002 y 50/2002, y se aprobado leyes autonómicas del mecenazgo cultural²⁰². Lo que podría corresponder a la legislación cultural es la articulación de procedimientos para que determinadas instituciones, como museos, centros de documentación, de interpretación y acogida de monumentos de titularidad pública, etc. pudieran gestionar de forma directa los recursos provenientes de esas fuentes.

En esta línea, merece también una atención singular, como medida de fomento del acceso a la participación y disfrute del patrimonio arquitectónico, el empleo de fórmulas de *crowdfunding* (financiación participativa o colectiva, también denominada micromecenazgo) para financiar proyectos culturales. En los últimos años han proliferado los estudios que tratan de la materia²⁰³. Aquí se trata simplemente de mencionar que, si bien en España no estamos al nivel de otros países de nuestro entorno (como por ejemplo Francia) donde desde hace años se viene utilizando el micromecenazgo en la financiación de proyectos centrados en el patrimonio cultural, ya hay alguna experiencia que puede arrojar luz sobre este modo de estimular la protección activa del patrimonio cultural dentro de criterios científicos, sostenibles y éticos. Me refiero a la de la

²⁰² Ya disponen de esta legislación las CCAA de Ley Foral 8/2014, de 16 de mayo, reguladora del mecenazgo cultural y de sus incentivos fiscales en la Comunidad Foral de Navarra), Islas Baleares (Ley 3/2015, de 23 de marzo, por la que se regula el consumo cultural y el mecenazgo cultural, científico y de desarrollo tecnológico, y se establecen medidas tributarias), Valencia (Ley 20/2018, de 25 de julio, de la Generalitat, del mecenazgo cultural, científico y deportivo no profesional en la Comunitat Valenciana).

²⁰³ RAMÓN FERNANDEZ, F., “Algunas cuestiones del mecenazgo y el patrimonio cultural”, *Revista Aranzadi de derecho patrimonial*, núm. 37, 2015, pp. 245-269; MUÑOZ BOLAÑOS, S., “El patrimonio cultural y su mantenimiento en tiempos de crisis. Patrocinio, mecenazgo y crowdfunding: ¿la solución?”, *PH: Boletín del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico*, año 23, núm. 87, 2015, pp. 5-7; y MÚÑOZ VILLAREAL, A., “Una breve referencia a la economía Colaborativa y el patrimonio cultural”. *Revista jurídica de Castilla y León* nº 44, enero 2018, pp. 181 -192

asociación *Hispania Nostra*, que ha dentro de su portal ha creado una plataforma denominada, «Todos a una», dedicada en exclusiva a la financiación de proyectos por esta vía relacionados con el patrimonio histórico, cultural y natural,

VII. Repensar la tutela del patrimonio cultural arquitectónico en clave dinámica, orientada a la valorización y la efectividad de su función social.

La realización del objetivo del acceso universal al disfrute de los bienes arquitectónicos con valor cultural requiere un cambio de orientación de todo el sistema de tutela patrimonial. Por eso, quiero añadir a la valoración de los aspectos más específicamente enfocados a su consecución, algunas consideraciones más generales sobre el modelo que no se pueden soslayar en el contexto contemporáneo.

La legislación actual presta más atención a la función administrativa de tutela que a la gestión de los propios bienes, que es en definitiva lo importante a efectos de conseguir su adecuada conservación, valorización y disfrute. En el primer epígrafe se aborda la necesidad de dar un viraje de orientación en ese sentido y se atiende, en particular, por su estrecha relación con la efectividad del acceso, a la gestión de la difusión (de los bienes y de las actuaciones de tutela sobre ellos).

Los siguientes apartados responden a la necesidad de enfatizar dos vínculos que en mi opinión merecen una mayor atención. Por una parte, considero conveniente estrechar los lazos entre el derecho de acceso y el reconocimiento formal del valor cultural de un bien y su adscripción a un determinado nivel de protección, puesto que en el proceso y la resolución que le pone fin se relega casi por completo dimensión social. Por otra, se requiere fortalecer la trabazón entre la tutela del patrimonio y el contexto social y territorial. Es necesario pasar de la perspectiva de los bienes singulares y sus entornos particulares, prevalente en buena parte de la legislación sectorial, a una escala superior, la de la trama territorial que los contextualiza y los sostiene con vida, y de una visión meramente sectorial a un enfoque integrado. Sin una visión de conjunto que ligue mejor el patrimonio arquitectónico con los recursos y usos del territorio que lo alberga y con la sociedad que lo puebla, es prácticamente imposible que aquel se pueda conservar, disfrutar y transmitir a las generaciones futuras. Por todo ello, entiendo que constituyen exigencias prioritarias para los poderes públicos competentes en esta materia la profundización en los parámetros de sostenibilidad, y crear estructuras de organización y gestión flexibles y multidisciplinares que permitan alinearse con el reto de estrategias de desarrollo territorial consensuadas se plantean como exigencias inevitables.

Al final se incluye una breve reflexión sobre el deber de ejemplaridad de la Administración en el ejercicio de todas sus funciones, y en especial cuando le corresponde como propietaria o administradora de bienes protegidos por su significación cultural.

1. De la protección a la gestión patrimonial. Omnipresencia de la difusión.

La mayoría de las leyes sectoriales reflejan la preocupación fundamental de delinear un régimen de protección que evite la pérdida y el deterioro de los bienes culturales en escenarios de expansión económica y desarrollo urbanístico. Lo mismo se puede apreciar en la jurisprudencia²⁰⁴. El marco jurídico ha propiciado, de hecho, la tendencia de las instituciones y los profesionales a preocuparse más por la conservación del patrimonio que por las personas para las que aquel se conserva y se gestiona. Por este motivo, se ha atribuido también menos importancia a la divulgación que a la conservación y en el ejercicio de las funciones de la administración cultural se ha llegado a considerar a la difusión y al público, en la práctica, como un mal necesario, olvidando que una gestión eficaz del patrimonio es el resultado del equilibrio entre todas las funciones: investigación, documentación, conservación, control de intervenciones, adquisición, puesta en valor y difusión.

Al compás de los cambios que se han ido operando en el ámbito internacional y en el contexto estatal, tanto en el plano de las ideas como de las políticas públicas, esta mentalidad ha ido variando hacia un enfoque que ponga a la ciudadanía en el centro de la tutela del patrimonio pero todavía no ha calado plenamente en el terreno legislativo ni de

²⁰⁴ Es ilustrativo de esto que el Tribunal Supremo la doctrina sobre el “derecho social a la cultura”, expresión que ya venía utilizando con cierta frecuencia desde antes de la promulgación de la CE. En ella no veía nada equiparable a un nuevo derecho individual sino un principio jurisprudencial que se traducía básicamente como el imperativo de interpretar y aplicar “todas” las normas (no sólo las del sector cultural) en el sentido más favorable a la conservación de los bienes culturales. En el fondo permanece el entendimiento de que sus valores los hacían merecedores de que la sociedad los conociera y disfrutara - de ahí “derecho social” - para lo cual lo primero era garantizar su pervivencia. Según cálculos realizados por el profesor ABAD LICERAS (cfr. su artículo *El principio jurisprudencial del derecho social a la cultura: análisis y manifestaciones*, publicado en la Revista Patrimonio Cultural y Derecho nº 6, 2002), durante la década de los 70 el Supremo utiliza ese derecho como fundamento de cerca de 300 sentencias que hacen prevalecer las actuaciones dirigidas a la conservación de estos bienes sobre otras que también les afectan pero persiguen otros fines, aunque sean legítimos. A la vista de esa profusión de fallos y teniendo en cuenta el principio de vinculación de los demás órganos judiciales a la doctrina del Supremo, se desprende que tal configuración tuvo que tener un alcance notable y frutos beneficiosos para la preservación del patrimonio cultural. Es razonable pensar, como dice el profesor, que este mecanismo contribuyó a paliar y revertir la tendencia a la degradación del patrimonio cultural inmueble, derivada de causas naturales y sociales diversas (desastres derivados del clima, la guerra civil, cierta desidia social, la falta de concienciación ciudadana o normas deficientes), y a superar un cierto aislamiento en el que se encontraba la legislación sobre patrimonio cultural.

la actividad cotidiana de las administraciones, de modo que aún estamos en el tiempo de hacer una llamada a la necesidad de repensar el marco normativo y el ejercicio de la actividad de tutela. Es preciso cambiar nuestro modo de mirar y entender cada una de sus componentes no como funciones separadas sino como momentos específicos de la gestión de los bienes y recursos en un contexto dinámico.

Al igual que nuestra percepción de cada elemento arquitectónico es unitaria, aunque en un momento posterior podamos distinguir entre las categorías que la componen (espacio, forma, contenido, función), los poderes públicos deben ejercer la misión que se les encomienda - garantizar su conservación y promover el enriquecimiento con vistas a posibilitar su fruición en el presente y en el futuro - desde una visión global del hecho cultural que la arquitectura expresa y con ese enfoque teleológico en el horizonte. Las facetas de conservación y disfrute contenidas en el art. 46 son a la vez interdependientes y antitéticas pero llevadas al extremo, cada una de ellas anula a la otra. Resulta casi imposible conservar bienes que no tienen uso y al mismo tiempo, una utilización excesiva o mal enfocada suele producir daños irreparables. Pero entre esos dos polos, hay un margen para encontrar una solución equilibrada.

Es significativo que hasta ahora las funciones de autorización y control de las intervenciones con afección sobre los bienes culturales se han ejercido, por lo general, aplicando férreamente los criterios legales que priorizaban por encima de cualquier otra consideración la conservación del bien en su integridad física. Y eso porque incluso donde la legislación patrimonial proporcionaba cierto margen de apreciación, la legislación del suelo se manifestaba inflexible, como pone de manifiesto la profesora BARRERO RODRIGUEZ en su libro sobre la ordenación urbanística de los conjuntos históricos, al tratar sobre la duplicidad de regímenes²⁰⁵. El cambio de mirada y el acento en la finalidad de la tutela del patrimonio, por el que se aboga, implica cuanto menos un cambio en el modo de gestionar esta actividad tuitiva de modo que al resolver las peticiones se contribuya, con pedagogía, a señalar alguna vía para encontrar una solución donde los intereses en conflicto puedan hacerse compatibles. Es el arte de la "gestión creativa" que requiere ciertas habilidades de los funcionarios responsables y una dosis de mayor esfuerzo por parte de todos los sujetos afectados, pero que siempre da sus frutos a medio y largo plazo, generando intervenciones más respetuosas y de mayor calidad arquitectónica. Eso requiere a su vez, la adopción de otras medidas complementarias, para acelerar el valor ejemplarizante de las buenas prácticas, por ejemplo, a través de medidas de difusión y/o de incentivos mediante el otorgamiento de distinciones u otros beneficios a actuaciones de intervención logradas.

²⁰⁵ Cfr. BARRERO RODRÍGUEZ C., obra citada, *La ordenación ...*, pp. 178-183.

La difusión debe estar presente en todo el proceso. Se ha mostrado muy positivo que todas las incidencias que afecten al objeto de tutela puedan ser conocidas entre la ciudadanía, de modo que esta pueda ser testigo y protagonista de lo que le suceda al bien, ya que algún de modo le pertenece, y corresponde al legislador establecer el marco jurídico que lo permita. Desde el primer momento en que se obtienen resultados de la investigación sobre un bien (estudio histórico-artístico, memoria de las excavaciones, o informe de los expertos sobre los valores que justifican la relevancia de su significación cultural), estos ya deberían estar asequibles para el ciudadano, y así sucesivamente, a lo largo de todo el curso de las intervenciones sobre el mismo. Considero que esa vinculación no debería interrumpirse ni siquiera durante los trabajos encaminadas a su recuperación o conservación. La experiencia pionera de la Catedral de Vitoria y otras similares (Pórtico de la Gloria, en la catedral de Santiago o programa de intervención en las vidrieras del ábside de la Catedral de León) han demostrado con éxito que eso es factible y muy rentable culturalmente, hasta el punto de incorporarse a políticas públicas, a través de planes como el PAHIS en Castilla y León y de programas como el del IPCE “Abierto por Restauración” ya mencionado.

Los escritos de los expertos y la práctica de gestión de los últimos años, como se ha plasmado en numerosos instrumentos internacionales, documentos de políticas públicas y bibliografía citados a lo largo de este trabajo, nos permiten concluir que la transmisión de los valores culturales que portan los bienes arquitectónicos protegidos, sea cual sea su relevancia, no puede quedar relegada a acciones aisladas o externas de comunicación (publicaciones, paneles informativos, audiovisuales u otro material de difusión en la web, etc.), sino que debe integrarse dentro del proceso de tutela y contar en todo momento con la participación y el contacto de los ciudadanos con su patrimonio, comenzando por las comunidades más cercanas. De otro modo se corre el peligro de que se acabe destruyendo la propia dimensión cultural del contexto patrimonial²⁰⁶.

Por último, interesa reiterar como ya se advirtió en el epígrafe segundo de este capítulo, la importancia de acometer la difusión desde una seria reflexión previa. La gestión del patrimonio cultural y su divulgación debe hacerse desde la consciencia de la especificidad y fragilidad de los bienes integrantes, que no pueden ser tratados ni difundidos de la misma manera ni con los mismos instrumentos que se emplean para promover otro tipo de bienes o servicios públicos como el acceso a internet por poner un ejemplo.

²⁰⁶ En la primera parte se aludió a algún caso relacionado con pueblos indígenas, a los que con la supuesta puesta en valor de su patrimonio, se les ha terminado alejando a ellos. Pero también puede ocurrir fácilmente en nuestro entorno, con determinadas políticas turísticas, que pueden acabar convirtiendo los conjuntos patrimoniales en parques temáticos o los centros históricos en lugares sin alma, por el abandono de los residentes y/o las actividades tradicionales de los mismos.

2. Reforzar el vínculo entre el reconocimiento formal del valor cultural de los bienes y el derecho de acceso a su disfrute.

La declaración formal de pertenencia al patrimonio cultural, que conlleva la integración en un determinado nivel de protección y en una categoría específica, está en las bases de la estructura de tutela diseñada por la LPHE y que luego copiaron todas las demás. Fue pensada inicialmente para bienes asilados y de relevancia notable, los denominados BIC, con diferentes categorías según la tipología de los bienes declarados. Para los bienes inmuebles, dispuso cinco: monumentos, jardín histórico, conjunto histórico, sitio histórico y zona arqueológica. Las distintas leyes autonómicas establecieron uno o dos niveles más de protección, aparte del de BIC, para el patrimonio inmueble, y aumentaron las clases o categorías, lo cual ha generado cierta confusión. El listado de bienes con declaración de BIC pone de manifiesto la falta de homogeneidad y criterios para merecer ese reconocimiento y su amplitud ayuda a explicar en cierto modo, dada la escasez de medios disponibles destinado a atender la conservación y revitalización del patrimonio cultural, el lamentable estado actual de muchos de ellos.

En todas las CCAA se regula un procedimiento específico para la declaración de BIC (o categorías asimilables en el caso del País Vasco y Cataluña) y para la inscripción de los demás bienes en los otros niveles de protección (uno o dos según los casos), que aglutinan a los de menor relevancia cultural. En mi opinión, en el seno del trabajo del el Consejo de Patrimonio Histórico, donde están representadas todas las CCAA, habría que avanzar hacia el consenso de unos estándares cualitativos, por tipologías de inmuebles, para la asignación del nivel de relevancia cultural y tratar de unificar el número y denominación de las categorías jurídicas de protección de este sector patrimonial. Lograrlo demostraría haber alcanzado un notable grado de madurez entre los profesionales, públicos y privados, del ramo.

En relación con la conexión entre la gestión de los expedientes de reconocimiento y adscripción y el derecho de acceso, quisiera resaltar tres aspectos:

A. El valor del patrimonio cultural no reside sólo en la autenticidad de sus atributos, sino también en su reconocimiento por parte de la sociedad y en la forma en que los interpreta, que varía con el tiempo. Como explica LOWENTHAL en un libro muy citado²⁰⁷, la condición de legado está sujeta a procesos de selección y activación, a partir de lecturas e interpretaciones específicas y de las necesidades e intenciones de cada generación. En bastantes ocasiones ese proceso de “patrimonialización” tiene su origen en la intencionalidad de algún grupo social que dota de nuevos significados a bienes y espacios, en función de la importancia que adquieren para su propia identidad o de

²⁰⁷ D. LOWENTHAL, *El pasado es un país extraño*. Akal, Madrid, 1998.

reinterpretaciones que se ajustan más a sus valores e ideologías, pero junto a esto, influyen también otros factores menos deliberados como la resistencia social a modelos hegemónicos o la adaptación a los cambios que impone la globalización. Por eso, me parece importante que todas las leyes aseguren, en la tramitación del procedimiento de declaración de los BIC y categorías asimilables, que entre los especialistas que participan en el proceso haya variedad, de modo que se garantice una perspectiva multisectorial, así como también que haya un proceso de diálogo con el ayuntamiento o EELL donde se ubique el bien y con la población afectada (mediante la convocatoria de alguna reunión informativa presencial o algo similar) y un periodo suficiente de información pública durante el cual se facilite la participación de todos los ciudadanos interesados, como quedó dicho. Todo eso de manera compatible con la agilidad administrativa necesaria, mediante la utilización de los medios electrónicos.

Considero también de utilidad promover expedientes de reconocimiento de conjuntos de bienes, según tipologías y dentro de un área territorial delimitada. Su tramitación es más costosa pero tiene la ventaja de que en su comparación se permite apreciar mejor los valores comunes y las singularidades y la conveniencia, en virtud de estas, de destacar unos bienes sobre los demás. Desde el punto de vista del acceso al conocimiento y la comprensión, contribuye a ponerlos en contexto. Por otra parte, hay numerosos expertos sobre cada tipología, profesionales del ramo o aficionados, a los que se les podría convocar para colaborar en esta función de catalogación y reconocimiento. Ya hay experiencias que muestran que bastantes personas colaboran voluntariamente y de modo generalmente fiable, prestando abundante material de contraste. La nueva LPCPV ya recoge esa posibilidad, cuando establece en el art. 7.4 que la administración “habilitará los mecanismos de participación para que la ciudadanía proponga, según los criterios y categorías existentes en la presente ley, la protección de bienes culturales”.

Desde mi punto de vista, todas las administraciones públicas autonómicas competentes en patrimonio cultural deberían contar con un centro de documentación o unidad equivalente con profesionales especializados en gestión documental y en patrimonio cultural, para manejar la información sobre los bienes procedentes de distintas fuentes, y en especial, la contenida en los registros oficiales de bienes protegidos.

B. Las leyes suelen prever que los expedientes de declaración contengan información exhaustiva del bien y su estado de conservación, así como los criterios básicos que rijan las futuras intervenciones, la descripción del entorno de protección y delimitación de su perímetro, o la determinación de usos compatibles. Pero sólo una (LPCCant) precisa que se contenga el régimen de la visita pública y prácticamente ninguna contempla la inclusión de datos directamente orientados a facilitar el acceso de las personas al mismo (físico o virtual) y su disfrute - tales como la existencia y el estado de caminos, lugares de

estacionamiento, señales, condiciones de accesibilidad, aseos públicos y otras instalaciones y equipamientos de wifi, recursos interpretativos, etc. - que tanto influyen en la valorización y disfrute colectivo del sitio cultural. En este sentido, cabe destacar algunas mejoras de la reciente LPCPV, que exige que la declaración de los bienes de protección especial (nivel superior) comprenda: “la relación de propuestas y ajustes razonables para responder a las necesidades específicas de accesibilidad de las personas con discapacidad”, art. 16 g), “la relación de elementos degradantes, incluidos los causantes de contaminación visual o acústica, para su atenuación o eliminación” (16 d) y, en general, “la explicación de los valores culturales que justifican la protección del bien” (apartado c) del mismo artículo), que facilitan extraordinariamente la difusión e interpretación. Y. Considero que la resolución debería completarse para recoger también esos contenidos.

Otra cuestión importante, pero poco extendida, es la obligación de que el acuerdo por el que se reconoce el valor cultural del inmueble y se inscribe en uno u otro nivel de protección y categoría, comprenda aquellas determinaciones básicas para la protección y conservación de sus elementos esenciales, que conformen un régimen particular que contribuya a mejorar el cumplimiento de las finalidades previstas en la legislación sectorial y prevalezca sobre cualquier otra determinación jurídica contenida en otras leyes. Me parece imprescindible que esta previsión se extienda a todas las leyes autonómicas de patrimonio cultural al menos para los bienes más relevantes de su ámbito territorial de aplicación, por dos razones principales: porque ese régimen se redacta de modo tras un proceso largo y participado que tiene como base el estudio riguroso del bien desde distintas ópticas, por lo que se asegura una buena fundamentación, y porque en muchas ocasiones el plan de ordenación detallada orientado a su protección y gestión tardará años en aprobarse.

C. Es un fenómeno corriente que cuando un bien o sitio se reconoce digno de protección por su valor cultural y se revaloriza mediante políticas y actuaciones *ad hoc* (que pueden suponer una reforma urbana o la creación de un producto turístico) se genere una dinámica nueva en torno al mismo²⁰⁸. El cambio de uso del patrimonio y la forma de

²⁰⁸ Se explica bien esa evolución en un artículo reciente, titulado “las tres vidas de Altamira y el futuro”, en el que se repasa la transformación del sitio desde el descubrimiento de la cueva hasta el estadio actual, pasando por las diferentes etapas de la valorización y gestión del yacimiento arqueológico y los equipamientos adjuntos. Entre otras ideas, los autores destacan la necesidad e importancia de que la estrategia de la tutela patrimonial, orientada a potenciar su disfrute social sin perjudicar la protección y preservación del soporte físico y el entorno o contexto que favorece su comprensión, no atienda sólo a los parámetros técnicos y a los criterios de los especialistas en la conservación de la materialidad del bien o en la gestión del producto turístico que se crea a su alrededor, sino que tenga en cuenta todos los condicionantes sociales. Suscribo totalmente esa afirmación. Cfr. David BARREIRO, Felipe CRIADO-BOADO, Virtudes TELLEZ, Cristina SÁNCHEZ- CARRETERO, Eva PARGA-DANS, Raquel SÁNCHEZ-MARÍN. “Las tres vidas de Altamira y el futuro”, Revista SÉMATA, *Ciencias Sociais e Humanidades-USC*, 2018, Núm. 30, 2018. Pp. 479-502

gestionarlo tiene una gran incidencia en todo el cuerpo social, comenzando por la población próxima. Bastaría considerar lo que sucedió con las ruinas de Tombuctú, en Malí, y más recientemente con las de Palmira (Siria)²⁰⁹, para comprender definitivamente esa interacción y los riesgos vinculados a la apropiación social del patrimonio, no sólo para la integridad física y la autenticidad del propio objeto patrimonial sino para la propia colectividad a él asociada.

Todo ello refuerza la idea de dinamismo imperante en este ámbito y la conveniencia de someter a una revisión periódica automática, cada 15-25 años, el contenido de las declaraciones y el régimen particular de protección de aquellos bienes que lo requieran, por sus características peculiares que lo hagan más frágil, o por estar sometidos a factores de riesgo de pérdida o deterioro previsibles, derivados de condiciones climáticas o de otro estilo: guerras, presión turística, agentes contaminantes, etc. De todas formas, para los supuestos que se pueden prever y para los que no, es conveniente que el legislador regule protocolos de actuación que permitan operar con objetividad y solvencia ante situaciones de necesidad imperiosa de modificar el régimen particular de protección, desafectación total o parcial del bien cultural al disfrute público o revisar la calificación jurídica.

3. Sostenibilidad y enfoque integrado. Intensificar el vínculo entre protección del patrimonio cultural y el contexto territorial y social.

La realidad no siempre se acomoda a los planteamientos que están en la base del marco jurídico, y al desbordarlo, tarde o temprano provoca en él modificaciones y cambios de orientación. Las primeras normas sectoriales se centran en los bienes patrimoniales aislados y su protección se articula fundamentalmente sobre las técnicas clásicas de policía administrativa. Más tarde, la revalorización de la ciudad histórica y otros espacios, que mostraban en muchos casos un estado de deterioro notable, impulsa a los legisladores a extender la tutela hacia los conjuntos históricos y a buscar nuevas fórmulas de protección a través del planeamiento urbanístico, que se incorpora como técnica de protección del patrimonio cultural. La realidad actual, prolifica en el reconocimiento de bienes culturales que ocupan grandes áreas territoriales, sobrepasa a su vez, la legislación anterior y se ensayan nuevas fórmulas para su tutela.

²⁰⁹ En la nota 26 nos referimos a la destrucción de patrimonio en el 2012 en Malí, condenado por la comunidad internacional y la Corte Penal de La Haya. Más recientemente, por dos veces (verano 2015 y enero del 2017) el autoproclamado Estado islámico (ISIS por sus siglas en inglés) ha destrozado parte importante de los restos arqueológicos de Palmira, una ciudad romana de más de 2000 años de antigüedad declarada patrimonio cultural de la humanidad, por considerarlos “símbolos de idolatría pagana”. La directora general de la UNESCO, Irina Bokova, ha dicho en un comunicado oficial que esta destrucción es un nuevo crimen de guerra y una pérdida inmensa para el pueblo sirio y la humanidad.

Se trata de lugares integrados por recursos naturales y culturales, que quizá en sí mismos no tengan un gran valor arquitectónico pero que con los demás, conforman una zona dotada de una significación cultural digna de protección, a los que se dota de instrumentos creados *ad hoc* para su ordenación y/o gestión. La caracterización de la legislación sobre patrimonio histórico como normativa sectorial con proyección territorial ya había sido objeto de estudios con anterioridad²¹⁰, pero no es hasta la década siguiente cuando aquella contempla la previsión de ese tipo de figuras diseñadas para los bienes de gran escala. Entre otros ejemplos, se pueden citar las Zonas Patrimoniales, y su Plan Director que aprueba el Parque Cultural en Andalucía (art. 82 LPHAnd); los Caminos de Santiago y sus Planes Territoriales Integrados en Galicia (art. 82 LPCGal); los Conjuntos Etnológicos y Espacios Culturales en Castilla y León (art. 74 LPCCyL); o los Paisajes Culturales y Planes de Ordenación del Patrimonio Cultural previstos por la ley de Murcia (art. 61 LPCMur). Todavía no hay experiencia del funcionamiento de este tipo de planes y su interacción con los planes de ordenación territorial pero al igual que ocurre a nivel urbano, es de suponer que articular la protección y puesta en valor del patrimonio a partir de su armonización no será tarea fácil si no se implantan estructuras de gestión adecuadas y otras medidas complementarias.

El aumento de nuevas categorías territoriales y áreas protegidas es un indicador evidente de que vivimos en un periodo de intensa patrimonialización. De hecho, la atención que se presta al patrimonio territorial se considera uno de los fenómenos significativos de las primeras décadas del siglo XXI, que aparece como reacción ante los impactos de la globalización en la configuración de los territorios. Los analistas sitúan en la década de los 80 los primeros pasos de la comprensión del territorio como herencia, o legado patrimonial, y la necesidad de desarrollarlo de un modo respetuoso, desde una mirada integradora y multidisciplinar del medio, que logre impedir la fragmentación y deshumanización de los lugares. Garantizar la continuidad de los valores patrimoniales en un escenario en constante transformación constituye el gran reto de su planificación y gestión para el presente y futuro próximo.

Desde la reflexión teórica sobre los bienes culturales y ambientales, GIANCARLO ROLLA, en un escrito traducido al español y publicado en nuestro país en el año 2000²¹¹, mencionaba la necesidad de asegurar una coordinación sustancial entre la gestión de los bienes y la gestión del territorio, fundamentalmente a través de instrumentos de planificación urbanística y paisajística (habría que decir también territorial). En ese mismo artículo, el autor destacaba también que a la vez que se apreciaba una tendencia a la sectorización

²¹⁰ Cfr., entre otros, Los espacios culturales en la ordenación urbanística, Madrid, Marcial Pons, 1994

²¹¹ GIANCARLO ROLLA, "Nuevos perfiles de la noción constitucional de bien cultural y ambiental", (traducción de Jesús Ángel Fuentetaja). *Patrimonio Cultural y Derecho*, 4, 2000. Pp. 11-27

(impulsos hacia la diferenciación y diversificación) en el plano de la regulación normativa, percibía una tendencia a la coordinación en el ámbito organizativo y de gestión.

Otros especialistas de diferentes áreas, especialmente de la planificación territorial, ambiental y del paisaje, pero también del sector turístico y el desarrollo rural han resaltado también que esos bienes presentes en el territorio, vertebrándolo, propician una relectura del mismo aceptada por la población local y pueden servir de elemento catalizador de planes de desarrollo, que a la vez que contribuyen a la dinamización socio-económica del ámbito territorial de actuación, favorecen la conservación y puesta en valor de esos bienes culturales. La práctica lo ha demostrado.

Fue en el seno de las agencias de desarrollo rural dónde en los años 90 donde se comenzó a mirar al patrimonio en clave estratégica y a considerarlo como un recurso económico capaz de favorecer el desarrollo local. En gran medida, el origen del importante cambio operado en la concepción del patrimonio y la tutela en España, lo que supuso pasar de una visión *anticuarista* del patrimonio a una visión dinámica del mismo, y que permitió convertirlo en un factor clave de desarrollo regional, no se encuentra en las grandes instituciones patrimoniales sino en el seno de pequeños grupos de desarrollo rural que, con su labor, lo impulsaron. Esta situación se vio acompañada de un crecimiento del consumo cultural y de la consolidación del turismo cultural como un nuevo sector de actividad económica que abría grandes expectativas para el desarrollo local, especialmente en lugares que habían visto desaparecer sus actividades tradicionales tales como zonas mineras, rurales o industriales. En muchos de estos lugares el patrimonio, entendido en un sentido amplio, se convirtió en una esperanza de futuro. En el balance final de estas casi tres décadas de crecimiento se encuentran tanto luces como sombras²¹², todo lo cual es motivo de aprendizaje. Entre otras enseñanzas cabe indicar las siguientes: la necesidad de analizar previamente las potencialidades y los riesgos que entraña la utilización del patrimonio para potenciar el turismo cultural en el área; la necesidad de optar entre estas dos visiones de la puesta en valor del patrimonio: la que apuesta por grandes inversiones en infraestructuras y equipamientos y la que apuesta por un modelo de desarrollo sostenible basado en la gestión profesional de los bienes

²¹² Así lo describe JORDI PADRÓ, gerente de la empresa “STOA, propuestas culturales y turísticas”, en una intervención: Son numerosos los casos de restauraciones de monumentos que obedecen más a un capricho político que a una estrategia pensada o los casos de equipamientos patrimoniales cerrados poco después de ser inaugurados. En ambos casos el dinero invertido en la recuperación del patrimonio no consigue revertir después en la consolidación del sector sino que sólo sirve para alimentar la maquinaria de la construcción. Los millones de euros invertidos en recuperar patrimonio no han sido capaces de generar los puestos de trabajo estable que cabría esperar. Es el caso, por ejemplo, de muchos centros de interpretación que han permanecido abiertos mientras el coste de personal lo pagaba un plan de empleo, pero que se han cerrado cuando han tenido que financiarse con recursos propios. La precariedad ha sido la tónica general de muchos de estos centros de interpretación, la mayoría de ellos carentes de dirección y de estrategias de gestión imaginativas y sostenibles.

culturales; y la necesidad de contar no sólo de contar con medios suficientes y adecuar a ellos la estrategia, sino de hacerlos rendir, a través de equipamientos culturales adecuados y profesionales capaces de gestionarlos de forma viable.

En el terreno de las ideas, desde todas las perspectivas, se ha interiorizado el convencimiento de la necesidad de profundizar en la vinculación entre cultura, territorio, paisaje y turismo o progreso económico en general, bajo los parámetros de la sostenibilidad. Pero en el terreno de las decisiones y aplicaciones prácticas, en el orden legislativo y gubernamental, parece que se ha avanzado menos quizá porque la cultura del desarrollo sostenible todavía no ha calado suficientemente en el debate social y político. En el plano de cada sector normativo se observa una profusión de categorizaciones en cada uno de los ámbitos (bienes culturales, espacios naturales protegidos, áreas paisajísticas o catálogos de paisaje, etc.) que se superponen entre sí, y operan de manera disociada, lo cual es poco eficaz. Encorsetan el tratamiento jurídico-administrativo y la gestión patrimonial. En el plano de las políticas públicas, coexisten múltiples organizaciones y unidades administrativas, además de las del patrimonio cultural, que gestionan competencias e intereses públicos con implicaciones sobre el territorio y su significación cultural, desde ópticas, modelos y formas de actuación muy diferentes entre sí, y se observa con frecuencia que sus líneas de actuación son poco compatibles entre sí, incluso dentro del mismo equipo de gobierno. Se demandan nuevas estrategias, encontrar vías para la integración de todas estas aproximaciones sectoriales en las políticas de desarrollo regional.

Con la idea de ofrecer una ayuda en esa búsqueda de vías adecuadas, la doctrina científica ha profundizado en esta idea de la integración y de la sostenibilidad desde múltiples ámbitos²¹³. Me limito aquí a citar, por su interés como metodología, la aportación del profesor SANZ LARRUGA, que en un trabajo reciente sobre el principio comunitario de integración ambiental²¹⁴, defiende las siguientes modalidades de integración que, aunque pensadas en el campo del Derecho Ambiental (en particular a la gestión integrada del espacio del litoral), me parece que son, *mutatis mutandi*, aplicables

²¹³ La relación es amplísima. Considero suficiente citar las siguientes obras colectivas y revistas que además de su interés propio, recogen una abundante bibliografía sobre el tema: GUTIERREZ-CORTINES CORRAL C. (coord.), *Desarrollo sostenible y patrimonio histórico y natural : una nueva mirada hacia la renovación del pasado*, Fundación Marcelino Botín, 2002, Vol 1 y 2; ALONSO IBÁÑEZ M.R. (dir.): *Retos del desarrollo urbano sostenible e integrado y La sostenibilidad socioeconómica de las ciudades: estudios jurídicos*, editados ambos por Tirant lo Blanch, año 2018. La revista Cuadernos de sostenibilidad y patrimonio cultural, editada por la Fundación Santander Central Hispano (BSCH), con 24 números dedicados al tema, desde el año 2002.

²¹⁴ SANZ LARRUGA, J. "La integración europea y el principio comunitario de integración ambiental", en *Derecho administrativo e integración europea: estudios en homenaje al profesor José Luis Martínez López-Muñiz / coord.por José Carlos Laguna de Paz, Iñigo Sanz Rubiales, Isabel de los Mozos Touya, José Luis Martínez López-Muñiz*, Vol. 2, Tomo 2, 2017, pp. 1217-1242.

al tema que nos ocupa: la “integración territorial”; la “integración institucional”, la “integración de las planificaciones y de las actuaciones”, la “integración de la decisión” y la “integración fronteriza”. De hecho, ese mismo autor las aplica al campo patrimonial en un trabajo suyo reciente sobre la conservación integrada de los paisajes del Camino de Santiago²¹⁵. En él propone que se integren en el Plan territorial especial sobre los Caminos de Santiago en Asturias que se prevé aprobar, los criterios y normas para la protección de los paisajes por los que transcurre el itinerario jacobeo (dado que en Asturias no existe una normativa específica en materia de paisaje) y, desde la perspectiva orgánica, que se refuercen los mecanismos de coordinación y, en concreto, la revitalización del papel del Consejo Jacobeo, órgano creado en 1991 para la colaboración entre la Administración General del Estado y las CCAA entre cuyas funciones se encuentra, desde la última reorganización en el 2009, la de estudiar y proponer a los órganos correspondientes de las AAPP “las actuaciones para la mejora paisajística y medioambiental del entorno del Camino de Santiago”.

Por su relevancia y el carácter vinculante de sus decisiones para el Estado Español, me detengo en la aportación de la Unión Europea que, junto al Consejo de Europa, como ya quedó dicho en el primer capítulo, han aprobado numerosos documentos sobre el tema de influencia decisiva en el desarrollo de estos planteamientos. En concreto, apunto a continuación algunas ideas de la nueva Agenda Territorial de la Unión Europea 2020 (AT2020), aprobada en la reunión ministerial informal de los ministros responsables de ordenación del territorio y desarrollo territorial el 19 de mayo de 2011 en Gödöllő (Hungría), cuyo título ya es suficientemente ilustrativo: “Hacia una Europa integradora, inteligente y sostenible de regiones diversas”. Constituye el último documento relevante sobre el de una larga lista. Lleva detrás, por tanto, muchas jornadas de reflexión y por eso y por su enfoque pragmático, me sirve de guía también a mí para concretar y respaldar algunas propuestas en torno a cómo integrar mejor la gestión patrimonial y territorial y ambas dimensiones, a su vez, en las estrategias regionales de planificación para el desarrollo sostenibles de las diferentes áreas geográficas.

Con el foco de atención orientado al tema patrimonial, se enuncian, en primer lugar, las principales ideas que se mencionan en el apartado 6 del documento, que lleva por título “Gestionar y conectar los valores ecológicos, paisajísticos y culturales de las regiones” (números 37-38) y se reproducen literalmente:

- “Unos sistemas ecológicos eficaces y la protección y mejora del patrimonio cultural y natural son condiciones importantes para el desarrollo sostenible a largo plazo”.

²¹⁵ SANZ LARRUGA, J., “Hacia la conservación integrada de los paisajes de los Caminos a Santiago en Asturias”, pp. 45-71, en *Los Caminos de Santiago en Asturias. Tratamiento y gestión patrimonial*, de M^ª Rosario Alonso Ibáñez (Coord.), servicio de publicaciones de la Universidad de Oviedo, 2018.

- “Todos somos responsables de garantizar su buen funcionamiento, su protección y su mejora”.
- “La gestión conjunta de los riesgos es especialmente importante, teniendo en cuenta las distintas especificidades geográficas”.
- “El alto valor de los paisajes urbanos y rurales europeos debe protegerse y desarrollarse en términos cualitativos”.
- “Defendemos la protección, rehabilitación y utilización del patrimonio a través de un enfoque orientado a los territorios”.
- “Es importante mejorar la identidad regional y local reforzando la sensibilización y la responsabilidad de las comunidades locales y regionales hacia su entorno, paisaje, cultura y valores únicos”.

De esa relación quiero resaltar una serie de conceptos, sobre los que ya se ha venido hablando a lo largo del presente estudio, y que constituyen hilos que han de utilizarse inevitablemente y con “creatividad” para urdir el entramado normativo y de las políticas públicas que permitirán dar respuesta efectiva al derecho universal de disfrute del patrimonio cultural arquitectónico. Me refiero a estos: largo plazo, responsabilidad, gestión de riesgos, términos cualitativo, enfoque territorial, sensibilización y comunidades locales.

En segundo lugar, me parecen de gran utilidad para nuestro propósito unas ideas volcadas en el documento (AT2020) que reúno en torno a las cuatro exigencias que, según el número 40 del mismo, son imprescindibles para hacer realidad la meta de la cohesión territorial. Son las siguientes:

- a) La coordinación efectiva de distintas políticas, agentes y mecanismos de planificación
 - Las políticas a escala territorial pueden ser notablemente más eficientes y conseguir sinergias con otras políticas si tienen en cuenta la dimensión y las consecuencias territoriales.
 - Las políticas deberían tener en cuenta las diferencias territoriales, con intervenciones adaptadas al tipo específico de territorio y el uso de enfoques territoriales en la planificación.
 - La coordinación territorial debe respaldarse con instrumentos como la evaluación de los impactos territoriales, mecanismos de planificación coordinada y una supervisión que valore los aspectos territoriales.

- Mejorar la dimensión territorial de todas las fases de las actividades de programación estratégica, evaluación y supervisión; garantizar un ámbito para programas y proyectos integrados que tengan en cuenta los territorios; integrar distintos fondos en las estrategias regionales.
- b) Crear y compartir los conocimientos territoriales.
- La mayor atención a la cohesión territorial y el deseo de contribuir a la Estrategia Europa 2020 exigirán más conocimientos y más respaldo metodológico a las partes interesadas.
 - Reforzar la provisión de datos regionales y urbanos relevantes para el desarrollo y la cohesión territoriales que puedan ser procesados en series de datos europeos con información sólida y comparable desde el punto de vista metodológico.
- c) Se necesitan formatos de gobernanza multinivel para gestionar distintos territorios funcionales y garantizar la contribución equilibrada y coordinada de los agentes locales, regionales, nacionales y europeos dentro del respeto al principio de subsidiariedad.
- Debería sacarse el máximo partido a las nuevas oportunidades que ofrece el instrumento jurídico de la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT).
 - Red de Puntos de Contacto para la Cohesión Territorial
 - Incrementar la cooperación con las instituciones europeas y con otras partes interesadas, incluidas las organizaciones intergubernamentales.
 - Conferencias anuales de la Agenda Territorial
- d) Coordinación vertical y horizontal entre órganos decisorios a distintos niveles y políticas relacionadas con los sectores, a fin de garantizar coherencia y sinergia.
- Llevar a la práctica el principio de subsidiariedad.

En el apartado anterior de este capítulo se mencionaba la necesidad de una gestión creativa para la solución de los conflictos que se plantean con motivos de los proyectos de intervención sobre el territorio que inciden en el patrimonio cultural. En este apartado, hablamos de gestión integrada, bajo el paraguas del principio de sostenibilidad territorial. ¿Hay algún reflejo de estas ideas en la normativa sectorial española sobre patrimonio cultural que favorezca la efectividad del derecho de disfrute o, dicho en términos objetivos, la función social del patrimonio?

Los legisladores sectoriales españoles han tenido en cuenta, en mayor o menor medida, estos nuevos planteamientos basados en los conceptos de desarrollo sostenible, enfoque

integrado, planificación territorial y estratégica, para promover y asegurar el uso social de los bienes inmuebles culturales. En el epígrafe 7 del apartado V del Capítulo anterior se dio cuenta de las expresiones de este enfoque en algunas leyes que buscan la necesidad de integración de la protección del patrimonio en las políticas sectoriales (baste recordar aquí a modo de ejemplo los arts. 2 de la LPCAst y LPCGal²¹⁶) y la mención que todas ellas establecen en cuanto a la colaboración inter y intra- administrativa. No obstante lo cual, como también quedó reflejado, son pocas las que contienen disposiciones reguladoras de mecanismos concretos en los que se traduzcan estos propósitos orientados a conseguir las sinergias con las demás políticas públicas y hacer un seguimiento eficaz de planes y acuerdos conjuntos. En este sentido, considero de interés resaltar de nuevo la creación del Órgano Interinstitucional vasco, concebido como un órgano autonómico colegiado específico, adscrito al departamento competente en materia de patrimonio cultural, que constituye la expresión de la cooperación interadministrativa y de la coordinación plurisectorial.

Junto a la previsión de esa vía de “integración institucional”, se han procurado otras para la “integración territorial” y la “integración de las planificaciones y de las actuaciones. Algunos de los mecanismos que articulan las relaciones entre patrimonio y territorio, consisten en la incorporación de técnicas de planificación urbanística y territorial, como se ha mencionado al tratar de las nuevas figuras de protección de espacios culturales protegidos y con anterioridad. Desde que el legislador estatal de 1985 instrumenta la protección de los bienes arquitectónicos con la ayuda de determinadas técnicas urbanísticas (catalogación, niveles de protección, entornos), la preocupación por avanzar en la armonización de los resortes e instrumentos legales de ambos ámbitos es constante. En relación con los conjuntos históricos declarados BIC, la LPHE obligaba a la redacción de un plan especial para su protección²¹⁷, cuya gestión, una vez aprobado por los ayuntamientos con el informe favorable del órgano cultural, delegaba en ellos. Desde

²¹⁶ Art. 2 LPCAst: En el ejercicio de las competencias que le corresponden en materia de patrimonio cultural, el Principado de Asturias actuará de acuerdo con los siguientes principios: “e) Coordinación de la política protectora del patrimonio cultural inmueble con el resto de las políticas sectoriales que incidan en los mismos espacios y muy especialmente con las de ordenación del territorio, medio ambiente, empleo y desarrollo económico”. Art. 2 LPCGal: 3. “Los poderes públicos integrarán la protección del patrimonio cultural en las políticas sectoriales de educación, investigación, ordenación del territorio, urbanismo, paisaje, conservación de la naturaleza, desarrollo rural y turístico, así como en aquellas que supongan la gestión del dominio público”.

²¹⁷ La ley estatal otorgó a la planificación urbanística una relevancia fundamental para la protección y gestión del patrimonio cultural urbano, tanto a través de los planes generales, donde se integran los catálogos, como de la planificación especial de los conjuntos históricos que se declararan BIC y los demás instrumentos de desarrollo. Establece la prevalencia de lo dispuesto por la administración cultural sobre las determinaciones de los planes, que deben adaptarse y recoger lo que esta disponga para el régimen de protección y conservación de los bienes culturales. Regula la intervención en el proceso de aprobación de los Planes Especiales de Protección, su contenido mínimo y algunos criterios que deben asumir.

entonces la preocupación por avanzar en la armonización de los resortes e instrumentos legales de ambos ámbitos es constante, pues en la práctica, junto a las indudables ventajas de esa integración, han aparecido también bastantes dificultades y conflictos²¹⁸. En el caso del patrimonio inmueble la garantía de salvaguarda y puesta en uso va a depender sobre todo de la gestión de planes urbanísticos (aparte de la adecuación de estos) y de la creación de un marco de incentivos. Una medida que se ha demostrado útil para la gestión patrimonial, prevista tan sólo en alguna ley sectorial (cfr. art. 39 LPCVal, por ejemplo) pero bastante generalizada en la práctica, es la participación de representantes de la administración cultural en las comisiones asesoras previstas en los Planes Especiales de Protección de los Conjuntos Históricos. En cuanto a las medidas de incentivo han resultado muy beneficiosas para ese propósito el Programa de ayudas del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación (Ministerio de Fomento) para las zonas declaradas Áreas de Rehabilitación Integral (ARIS) y el asociado a determinadas iniciativas europeas como URBAN, cofinanciadas por fondos comunitarios.

Hay otros indicios de este cambio de perspectiva en las leyes sectoriales de las CCAA, con la disposición de algunas medidas concretas que o bien matizan los instrumentos tradicionales con aportaciones concretas²¹⁹ o bien prevén nuevas formas de planificación que se asimilan más al concepto de planificación estratégica. En este sentido, ha contribuido positivamente a ese cambio de orientación la obligación impuesta por la UNESCO de formular planes de gestión para los bienes inmuebles incluidos en la lista del Patrimonio Mundial. Veo con buenos ojos esas innovaciones porque parte de una visión realista e integral y hacer hincapié en la gestión – y no sólo en la ordenación territorial – generalmente implica favorecer la atención hacia los usos y el disfrute del patrimonio inmueble. Participan de esta filosofía algunos planes recientes para conjuntos históricos (Salamanca, entre otros), otros bienes territoriales como los anteriormente citados, y algunos que afectan a todo el patrimonio que queda bajo el ámbito de competencia de la Administración, como por ejemplo, el Plan de Gestión del Gobierno de las Illes Balears y los Planes Insulares de Gestión del Patrimonio Histórico (art. 83 LPHBal), las Directrices de Ordenación del Patrimonio Cultural Canario (art. 94 LPHCan) y el Plan Anual de Conservación y Enriquecimiento del Patrimonio Cultural Valenciano (art. 93 LPCVal).

²¹⁸ Por ejemplo, se generan muchas dificultades cuando media un lapso de tiempo largo entre la resolución de reconocimiento formal del valor cultural (declaración de un BIC, por ejemplo) y la aprobación o adaptación de la figura de ordenación urbanística o territorial que corresponda, y hay que suspender licencias o aplicar a los proyectos de intervención sobre los bienes o sus entornos un régimen de control que puede demorar bastante la ejecución de los proyectos.

²¹⁹ Cfr. art. 63 de la LPCCant, que entre el contenido del Planteamiento de los Conjuntos Históricos declarados BIC, se incluye “propuestas de modelos de gestión integrada del CH” (63.1h) y un programa económico-financiero donde se concreten las inversiones necesarias para desarrollar las actuaciones previstas en el Plan Especial (63.2)

Considero que todos estos instrumentos son necesarios por la especificidad del patrimonio cultural, cuya salvaguardia representa un interés público de alto nivel, pero también que deben integrarse mejor, a fin de evitar distorsiones y solapamientos con otras herramientas de planificación sectorial – de ordenación territorial, urbanística, ambiental o paisajística – que se utilizan con frecuencia en la batalla sobre quién y cómo liderar los procesos de cambio de aproximación a la planificación. Urge alcanzar un consenso en el replanteamiento general estratégico del desarrollo territorial a nivel global, que contenga criterios para la delimitación de los ámbitos de actuación e imponga ciertas directrices generales, materiales y formales, que den unidad de sentido a todas las figuras sectoriales de ordenación y expliciten los modos de articulación entre ellas.

También se han puesto de manifiesto algunas vías de conexión con el turismo, cuando alguna ley las menciona, como en el caso de la determinación de que la información sobre la visita pública de los BIC se difunda a través de las oficinas de turismo (LPCVal, art. 32), o de modo más difuso cuando manifiestan que fomentará el uso y disfrute del patrimonio cultural dentro del respeto de las necesidades de conservación y protección de los bienes y de su entorno establecidas en la ley, o con motivo de la gestión de bienes culturales de titularidad pública abiertos a la visita pública, cuya divulgación se potenciará con señalización, guía y servicios complementarios (art. 61 y 62 LPCCat).

De un modo similar, genérico, son mencionados por alguna norma, otras categorías o competencias sobre la conservación de la naturaleza o el paisaje, pero sin mayor trascendencia concreta a estos efectos. El único mecanismo de carácter integrador, preventivo y efectivo es la obligación atribuida a la dirección general u órgano equivalente con competencias en materia de patrimonio cultural, de emitir un informe sobre todo tipo de planes y proyectos con potencial incidencia en el patrimonio inmueble, asociado a la tramitación ambiental. Lo mencionamos al considerar los instrumentos legales que favorecen indirectamente la efectividad del acceso a la comprensión de los inmuebles protegidos, entre las medidas preventivas de protección. Constituyen una muestra de los pasos que todos los legisladores sectoriales han dado en favor de formas de actuar que tratan de prevenir y mitigar las consecuencias de actividades potencialmente negativas para la conservación y el acceso al patrimonio (sin duda, más eficientes y generalmente más eficaces también) y por eso quiero resaltarlo.

Es importante continuar incorporando herramientas innovadoras de ordenación, gestión y organización que favorezcan un enfoque integrado y sostenible. En esa línea y sin perjuicio de lo dicho hasta ahora, se proponen a continuación algunas ideas concretas que la legislación sectorial podría incorporar, con la idea de facilitar la integración e impulsar, en especial, la valorización del patrimonio y la transmisión de su significación cultural para el enriquecimiento de todas las personas y el desarrollo regional sostenible:

- Creación y puesta en marcha de un centro de documentación de patrimonio cultural, que disponga de cierta autonomía funcional y financiera. Su misión sería gestionar la información sobre los bienes culturales, y proporcionar a los demás los datos pertinentes de manera digitalizada, rigurosa y actualizada, para la realización previa de diagnósticos y evaluación de aptitud y/o impactos territoriales, etc. Se encargaría también de integrar y contrastar la información procedente de las memorias de investigación y de todos los documentos propios y ajenos que describan los recursos patrimoniales, así como los que pueda aportar la ciudadanía.
- La aprobación y difusión de documentos elaborados o coordinados por la administración cultural, bajo la forma de directrices, instrucciones, guías o manuales de buenas prácticas, con criterios y orientaciones consensuadas de diferentes aspectos de protección, conservación y valorización patrimonial (accesos, dignificación de entornos...). Esos instrumentos de criterios – que se van actualizando a medida que las circunstancias lo demanden, bastante comunes en otros países del mundo anglosajón, como mencionamos en la capítulo primero (cfr. nota 57), y que se van extendiendo a nuestro entorno –, tienen una gran potencial didáctico y divulgativo, y no ofrecen las desventajas mencionadas respecto a la recepción legal de criterios técnicos de intervención material²²⁰.
- Promover la formación continua y la especialización de los trabajadores públicos y, en general, de los profesionales competentes en materia de patrimonio cultural, no sólo en materias jurídicas de protección, o técnicas de conservación, etc. sino en todas las áreas conexas: gestión cultural, documentación, educación ambiental, urbanismo y ordenación territorial, turismo, etc.
- Asegurar la colaboración intra-administrativa en esta materia mediante la creación de estructuras administrativas flexibles: grupos de trabajo o comisiones bilaterales o mixtas, de convocatoria mínima anual, con el objetivo fundamental de la puesta en marcha de planes, programas o proyectos conjuntos, y su coordinación y seguimiento, entre el departamento competente en materia de patrimonio cultural y los

²²⁰ Ya se trató sobre esto en el apartado sobre la contemplación. Existen dudas razonables de que la recepción legal de criterios técnicos de intervención material sobre el patrimonio (tipo art. 39.2 LPHE y otros) para garantizar su conservación sea una solución adecuada, porque implica situar dentro del plano de control de la legalidad el enjuiciamiento de la actuación administrativa en ese ámbito (amparada en las potestades discrecionales que el mismo derecho le reconoce), y puede derivar hacia una rigidez excesiva que en ocasiones dificulta el cumplimiento de otros fines más vinculados a la valorización o al uso público de esos mismos bienes, en ocasiones son también aceptables socialmente y por especialistas, y que precisarían de proyectos más orientados hacia la renovación o rehabilitación. A lo que hay que añadir la evolución continua en cuanto a técnicas y materiales de intervención y a las modas.

competentes en las áreas de turismo, educación, urbanismo y ordenación del territorio. Otra posible: desarrollo rural.

- Introducir medidas que favorezcan e incentiven la valorización y difusión del patrimonio cultural en dos materias transversales: contratación pública y subvenciones para la realización de obras o actividades determinadas. Se trataría de asegurar, en el área de contratación, que en las prescripciones administrativas y técnicas de los contratos de obras que liciten las AAPP, se prevean con suficiente claridad las prescripciones básicas del contenido de la legislación sectorial que les afecten y, en general, reflexionar sobre la conveniencia de introducir algunas variables relacionadas con la puesta en valor y divulgación del patrimonio cultural en los criterios de valoración de los proyectos. En materia de ayudas públicas, se pueden prever: el compromiso de dar prioridad a la tramitación de las solicitudes de informes, autorizaciones o asistencia técnica de los beneficiarios de la ayuda, introducir determinaciones que favorezcan el acceso al patrimonio, bien entre los criterios de valoración de las obras o actividades subvencionables que tengan algo que ver con él, o bien por la vía del incentivos, complementando la ayuda económica con algún tipo de beneficio que la administración pueda otorgar (divulgación de la obra, mención honorífica, etc.).
- Establecer la obligación, por ley, de que se integre un representante de la administración sectorial en todas las comisiones de seguimiento de los planes de protección y gestión de los bienes culturales territoriales.
- Prever la delegación de determinadas competencias de autorización y seguimiento de proyectos de obras e intervenciones materiales que afecten a bienes patrimoniales en los órganos ad hoc de las EELL (municipios, mancomunidades, etc.) y de otros organismos administrativos que se hayan creado para gestionar espacios territoriales protegidos, aunque se hayan creado bajo el amparo de otras leyes sectoriales (conservación de la naturaleza, paisaje, turismo, ordenación del territorio), cuando ese plan se haya aprobado con el informe favorable de la administración cultural. La ley debería prever el tipo de actuaciones delegables, los requisitos mínimos exigibles para la delegación se pueda plantear y el contenido del acto que la formalice. En todo caso incluirá la determinación de un plazo y el modo de seguimiento de su actividad: remisión periódica de actas de las reuniones, etc.
- Fomentar las encomiendas de gestión u otras fórmulas de colaboración para determinadas obras de puesta en valor: señalización, adecuación de entornos, accesibilidad de bienes, etc.
- La publicación de planes o programas de vigilancia, seguimiento e inspección de la administración cultural.

4. Ejemplaridad de la actuación pública. Acceso al patrimonio cultural y derecho al buen gobierno y a una buena administración.

La conservación y recuperación de los bienes patrimoniales con valor cultural se ha convertido en un ámbito de gestión de las políticas culturales sobre el que se reclaman instrumentos de racionalización de recursos, planificación y vocación de servicio público. Las AAPP tienen que estar a la altura y ejercer sus competencias con responsabilidad, de acuerdo con los principios del buen gobierno, buscando la máxima rentabilización de los recursos disponibles, la corresponsabilización de la sociedad civil y la cooperación del resto de agentes públicos, de modo que alcance los resultados esperados en términos de disfrute con eficacia y eficiencia. Y esto se le puede reclamar no sólo al amparo del derecho de acceso al patrimonio cultural protegido sino en virtud del derecho al buen gobierno y a una buena administración, previsto en el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea²²¹, implícitamente en la Constitución española (arts. 9.3, 31.2, 103.1) y explícitamente en diversos estatutos de Autonomía de última generación y leyes generales del sector público promulgadas por las Cortes Generales y los Parlamentos Autonómicos (Leyes 39 y 40/2015 en el Estado y otras, como la ley gallega 1/2015, de garantía de la calidad de los servicios públicos y de la buena administración).

Las cargas que se imponen a los administrados que ostentan la titularidad de los inmuebles culturales son pesadas y, sin perjuicio de otras medidas que se han mencionado para ajustarlas más equitativamente (mediante medidas incentivadoras, compensatorias o indemnizatorias según corresponda), es importante que esas personas comprueben que la administración cumple también con sus deberes de conservación y mejora de los bienes, cuando son suyos. Por eso mismo, por el interés público del patrimonio cultural, protegido jurídicamente al máximo nivel, y por el principio de igualdad de todos ante la ley, entiendo que de vital importancia velar para que cuando las entidades públicas y los órganos administrativos no culturales actúen en el ejercicio de sus competencias, ejecutando obras o prestando servicios públicos que incidan sobre los

²²¹ Carta de art. 41.1. “Toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable. 2. Este derecho incluye en particular: a) el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que la afecte desfavorablemente; b) el derecho de toda persona a acceder al expediente que le concierna, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial; c) la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones. 3. Toda persona tiene derecho a la reparación por la Unión de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros. 4. Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir una contestación en esa misma lengua”.

bienes protegidos, lo hagan dentro de un marco de conservación y según lo dispuesto en la legislación sectorial.

Como se mencionó en el capítulo cuarto, las leyes sectoriales dispusieron, entre otras medidas, la adquisición por parte de las administraciones públicas de bienes en desuso (mediante compra o expropiación), y en general, la posibilidad de ceder el uso y la explotación de los bienes de su titularidad, a cambio de determinados compromisos de protección y conservación, a los que hay que sobreentender que se pueden añadir (aunque no está expresamente dicho) los de mejora y difusión, en la medida que sea compatible. En esto se adelantaron a la mentalidad que hoy nos resulta familiar en cuanto a la valoración del patrimonio y su utilización.

Durante las últimas décadas ha ido calando en la población un cambio de actitud sobre la percepción y uso del entorno inmediato, que ha facilitado que muchos ciudadanos consideren exigible que los elementos del patrimonio público se destinen a un uso colectivo y que se favorezca la reutilización de antiguos espacios o elementos inmuebles con algún valor patrimonial existentes en la trama urbana o en el territorio. Se lo debemos, en parte, al discurso medioambiental, pero a la formación de esa nueva sensibilidad han contribuido también otros factores: la observación del éxito de terminadas prácticas empresariales que han buscado cualificación y distinción ubicando sus sedes en edificios de interés patrimonial, o la especificidad y originalidad del producto a vender en referentes singulares o identitarios, así como también el descubrimiento del uso variado, no estrictamente cultural, que se da al patrimonio en otros lugares de nuestro entorno próximo, donde es posible encontrar una tienda de diseño de última generación en el corazón de un barrio histórico o un café con encanto en antiguas estructuras productivas o de servicios situados en la periferia de una zona industrial de mediados del siglo pasado. La utilización de inmuebles protegidos para fines que van más allá del estrictamente cultural va arraigando paulatinamente en nuestra manera de interactuar con el patrimonio. Con la debida prudencia y diligencia, la administración debe procurar la reintegración del patrimonio en desuso a la vida.

Corresponde a todos los poderes públicos por igual – legisladores, gobernantes y tribunales - el reto de garantizar la buena administración estableciendo un estándar de diligencia en el ejercicio de la ponderación administrativa en cada caso. El Tribunal de Cuentas ha señalado que la diligencia exigible a un gestor público es superior a la del gestor privado, puesto que se trata de una diligencia *cualificada*, ya que “el gestor de fondos públicos está obligado a una diligencia cualificada en la administración de los mismos, que es superior a la exigible al gestor de un patrimonio privado” (Sentencia 16/2004, de 29 de julio, rec. apelación nº 32/03). Todo lo cual es de aplicación en este ámbito.

En relación con los bienes que son gestionados directamente por la administración autonómica, algunas leyes prevén fórmulas de gestión participada, a través de patronatos, y de gestión directa en régimen de autonomía económica, en los términos que se concrete por cada reglamento.” El hecho de que se fomenten fórmulas mixtas de gestión merece también una valoración positiva pues, como se ha reiterado, la implicación de la ciudadanía y la colaboración privada en la toma de decisiones sobre cualquier aspecto relacionado con la vida del patrimonio cultural, favorece su disfrute, y en muchos casos, una gestión más creativa y eficaz.

CONCLUSIONES

1. La trascendencia del acceso al disfrute del patrimonio cultural se aprecia en la doble vertiente de legado y recurso. Así, cabe citar tanto su contribución al enriquecimiento de la personalidad individual y social de los pueblos por su repercusión en una existencia intelectual, afectiva, y moral más satisfactoria de todos los seres humanos, como su influencia en el aumento de su bienestar material. Esta importancia se predica sobre todo de los bienes arquitectónicos en la medida en que resulta más fácil extraer de ellos conocimiento histórico sobre la cultura propia y ajena, la experiencia de placer ante lo bello, la fuerza de la identidad o la comprensión de la diversidad cultural (que constituye, en sí misma, un valor) y la proporción de un rendimiento económico a sus titulares y a la colectividad, por su potencial acción catalizadora en las estrategias de desarrollo regional y local y en los procesos de renovación urbana.
2. El acceso al patrimonio cultural, que hasta hace poco se veía casi exclusivamente desde la óptica cultural, como el reverso de la conservación de los bienes portadores de valores asociados a la creatividad humana y a la identidad de los pueblos dignos de ser transmitidos, se inserta ahora en la perspectiva más amplia del desarrollo humano. El contexto actual en nuestro entorno, marcado por la globalización, las tendencias demográficas decrecientes, la migración hacia las ciudades y países más desarrollados, el cambio climático y la evolución económica, hacen imprescindible mantener y aún reforzar esa óptica, bajo los principios de la sostenibilidad. En nuestro entorno internacional, la vinculación entre cultura y desarrollo sostenible ha quedado definitivamente asentada, tanto en el ámbito normativo como en el de las políticas públicas. En el marco español también se refleja, si bien más tímida y teóricamente, tanto en el plano doctrinal como en las últimas leyes sectoriales. En cuanto a los inmuebles protegidos, la conexión entre ambas realidades – cultura y desarrollo – se manifiesta especialmente en la regulación del uso, por ser elemento principal de atracción turística, por su incidencia en la conservación del entorno ambiental y paisajístico del ámbito territorial donde se ubica y en cuanto que constituyen un factor importante de cohesión social. Sin embargo, este aspecto todavía no ha recibido la suficiente atención en la normativa sectorial, que permita esa contribución sin merma de la conservación y transmisión de sus valores.

3. El tratamiento que el Derecho actual otorga al acceso al disfrute de los bienes culturales es deudor de la profunda renovación del concepto de cultura que se produce en la segunda mitad del siglo XX y de la evolución de la aproximación al fenómeno cultural desde el ámbito jurídico y político. La noción consensuada de la cultura y el patrimonio en la que se expresa - amplia, dinámica y subjetiva -, así como la evolución del Estado Social y Democrático de Derecho, ha provocado la consideración del acceso a este sector como elemento de un derecho cultural proclamado en un tratado de ámbito universal (concretamente, el derecho a participar en la vida cultural, art. 15.1 a) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) y la integración del enfoque de derechos humanos en las normas orientadas a la tutela del patrimonio cultural.
4. No obstante esa realidad, todavía queda un largo camino por recorrer en el campo de la sistematización del derecho de acceso a la cultura y en la conceptualización dogmática y legal de la mayoría de los derechos singulares que la integran, entre los cuales figura el de acceso al disfrute del patrimonio cultural arquitectónico. A pesar de que existe una inquietud y una base conceptual común suficientemente asentada en este tema, no puede afirmarse que la necesidad de disfrutar de la cultura material se haya traducido, ni en el orden internacional ni en el interno, en el reconocimiento de un derecho humano autónomo, sino que su delimitación presenta contornos difusos. En verdad, los ciudadanos han dejado de verse como meros destinatarios de la acción pública de protección y promoción de los bienes culturales para pasar a ser llamados a colaborar en esa función tuitiva, y los Estados deben proveer todos los medios disponibles para poner al alcance de todos la comprensión de la significación cultural de los bienes protegidos y dignos de conservación, pero la configuración y formalización jurídica del derecho a la valorización de dichos bienes para su disfrute está aún pendiente de perfilar.
5. Hasta tal punto se han interiorizado en el Estado español la necesidad de asegurar a todos la posibilidad efectiva de acceder y beneficiarse de las ventajas que conlleva el conocimiento y la comprensión, la visita y el uso de los bienes culturales, que el legislador sectorial lo recoge como fin último de la norma. Lograr ese objetivo depende en parte de su calidad técnica y de la adecuación de la estrategia regulatoria a su ámbito de actuación, pero también de determinados presupuestos fácticos, que aunque no resultan por completo ajenos a la labor del legislador, tampoco dependen enteramente de él: el nivel de educación de las personas a las que se destine; la calidad y cantidad de la información disponible sobre los bienes: el buen estado de conservación de aquellos a los que se pretende dar acceso, de modo que pueda reconocerse su autenticidad; y sobre todo, de la disposición y recursos de la

organización administrativa encargada de su aplicación (voluntad política y cantidad y calidad de los medios personales, económicos y materiales). La multiplicidad de factores implicados, algunos de ellos objeto de otros derechos fundamentales (como el acceso a la educación, la información veraz, la buena administración, etc.), complica aún más la definición y regulación del acceso a estos bienes, de por sí difícil por la propia complejidad del fenómeno cultural.

6. Realizo una propuesta sobre la delimitación del contenido mínimo o esencial del derecho de acceso al patrimonio cultural arquitectónico, que abarca facultades y prestaciones públicas. Desde la óptica activa, identifico ese contenido, con el reconocimiento y protección jurídica de la facultad de todas las personas de acceder, en igualdad de condiciones, a los medios que les permitan estas tres actuaciones: Primero: Conocer y comprender el significado cultural de todos los bienes arquitectónicos protegidos. Segundo: Gozar de la experiencia sensorial directa de los más relevantes (desde la perspectiva cultural), mediante su contemplación “in situ” y un recorrido por sus espacios interiores más significativos, preferentemente guiado, o, en el supuesto de que el acceso físico a esas zonas no fuera posible o razonable, a una experiencia similar a través de otros medios alternativos adecuados a la relevancia y naturaleza del bien. Y, Tercero: Participar en los procesos de elaboración de las políticas públicas y en los procedimientos administrativos encaminados a garantizar su protección y promover su enriquecimiento y difusión.

7. Desde la posición pasiva, entiendo que forman parte del contenido irrenunciable del derecho de acceso al disfrute de los bienes culturales arquitectónicos, la imposición de los deberes correlativos a los poderes públicos que permitan hacerlo efectivo, y que a mi juicio consisten en la adopción de medidas necesarias para los 4 siguientes fines: Primero: Proporcionar información digitalizada, rigurosa y completa, sobre todos los bienes protegidos y sus valores, no sólo en su estado original sino en su evolución, y sobre los demás bienes materiales e inmateriales que contribuyen a explicarlos y singularizarlos, y poner al alcance de todos los medios tecnológicos precisos para acceder a ella eficaz y gratuitamente. Segundo: Asegurar que los inmuebles de mayor relevancia cultural puedan ser contemplados desde su exterior y visitados, en condiciones aceptables, sus espacios más significativos, o si esto último no fuera viable por motivos justificados, la disposición de otras alternativas que permitan hacerse cargo de su interior, así como también, la asequibilidad *in situ* de información sobre las condiciones de la visita y algún material divulgativo que ayude a captar el significado cultural del inmueble. Tercero: Integrar la difusión sobre los bienes y facilitar la participación privada en todas las fases de la tutela. Y, Cuarto, en relación con los inmuebles relevantes de titularidad pública, elaborar y gestionar un

plan de acción a medio plazo sobre su conservación activa, valorización y acceso público, y en relación con los que están en manos privadas, prestar ayudas a sus titulares para que con su gestión puedan cumplir esos mismos objetivos y, en todo caso, hacer un seguimiento periódico de las actuaciones previstas.

8. Desde la promulgación de la Constitución Española de 1978, que proclama un derecho genérico y universal de acceso a la cultura e impone a los poderes públicos el deber de promoverlo y tutelarlos (art. 44.1), se plantea un dilema al poder legislativo: aprobar una única ley que desarrollara el derecho constitucional de acceso a la cultura en sus diferentes facetas, o bien establecer la configuración legal de los derechos subjetivos a través de distintas leyes sectoriales. El legislador español ha barajado las dos opciones. Aunque constan varios intentos anteriores, la primera de ellas sólo se ha materializado en una Comunidad Autónoma, mediante la reciente aprobación de la Ley foral 1/2019, de 15 de enero, de Derechos Culturales de Navarra, en la que se reconoce expresamente un derecho de acceso al patrimonio cultural. En el resto de los casos, tanto a nivel estatal como autonómico, se ha preferido la segunda vía: que sean las distintas leyes sectoriales las que reconozcan y protejan los derechos que de ahí se desgajan, como son los de la propiedad intelectual, la visita pública a los BIC y a los museos, o la consulta de patrimonio documental, entre otros.

9. Todos los Estatutos de Autonomía reconocen implícitamente la facultad de acceso al patrimonio cultural, en la medida en que imponen a los poderes públicos la obligación de posibilitar y/o favorecer la participación en la vida cultural. Los seis más recientes (del 2005 en adelante) recogen expresamente el derecho a acceder a la cultura en condiciones de igualdad, y de entre ellos dos, de Andalucía y Aragón, reconocen el derecho de acceso al disfrute del patrimonio cultural. Pero no existe una clara correspondencia entre el tratamiento jurídico de estos aspectos en los Estatutos de Autonomía y en las leyes sectoriales, lo que se explica por el desfase temporal entre unos y otras. Con alguna excepción, las leyes autonómicas tampoco prevén reglas de convivencia con la ley estatal de 1985 (LPHE) y en algunos aspectos que afectan a la gestión de los bienes y al ejercicio de derechos su regulación se separan de aquella, generando cierta confusión. Por lo que afecta a la regulación del acceso físico a los inmuebles más sobresalientes el Tribunal Constitucional ha unificado ciertos aspectos: a través de la Sentencia nº 122/2014, de 17 de julio, precisa que se aplicarán en todo el Estado, tanto el régimen de visitas públicas del art. 13.2 de la Ley estatal de 1985, como las prohibiciones del art. 19.3, sobre colocación de publicidad comercial, cables, antenas y conducciones aparentes en Jardines y Monumentos declarados de interés cultural, y de cualquier construcción que altere el carácter de esos inmuebles o perturbe su contemplación. Respecto a la visita, se ven afectadas las Comunidades

Autónomas de Cantabria, País Vasco y Extremadura, cuyas leyes no contemplan todos esos requisitos. En relación con las medidas para permitir una contemplación del bien en condiciones adecuadas, las leyes presentan matizaciones cuya razonabilidad y ajuste al criterio expuesto habrá que dilucidarse caso a caso.

10. En cuanto al ejercicio y límites del derecho de acceso a los inmuebles protegidos, se desprende de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre el derecho de propiedad que pueden admitirse injerencias y restricciones al mismo basadas en la tutela de sus valores culturales, siempre y cuando se motiven debidamente y cumplan los tres requisitos siguientes: Primero: que haya causa de interés general; Segundo: que los poderes públicos respeten los principios de legalidad, justo equilibrio y buena administración; y Tercero: que se tenga en cuenta el uso sostenible de los bienes y la conservación del patrimonio cultural. La legislación sectorial española que alude a límites en el acceso suele referirse al ejercicio de otros derechos fundamentales o en particular, al derecho de intimidad personal y familiar, que prevalece sobre el derecho de visita a los inmuebles cuando estos constituyen el domicilio de los titulares, así como a la conservación y seguridad. Casi todas relegan el régimen detallado de las condiciones y limitaciones de la visita pública al desarrollo reglamentario, si bien sólo cinco de las 17 leyes autonómicas cuentan con desarrollo reglamentario. Este dato es significativo y pone de manifiesto la parquedad de la regulación de la materia, máxime teniendo en cuenta que la visita pública, en contraste con lo que ocurre en el orden internacional, constituye el instrumento principal en el que se materializa en el Estado español el derecho fundamental de acceso al disfrute del patrimonio arquitectónico.
11. La referencia al “acceso” al patrimonio inmueble en las leyes sectoriales es doble: se usa en un sentido amplio como equivalente al disfrute de los bienes (acepción que se desprende sobre todo de su empleo en los Preámbulos y Disposiciones Generales de los textos normativos) y en sentido estricto, como entrada y recorrido físico por sus espacios materiales (acepción que suele corresponderse a la del artículo o sección dedicada a la regulación de este aspecto). Esto contrasta con el significado que se da al término “acceso” en el orden internacional, y en especial en el ámbito de los derechos humanos, donde la vinculación acceso - patrimonio significa poner al alcance de todos el conocimiento y comprensión del interés cultural de los bienes, a partir de la digitalización de la documentación sobre ellos y el uso de las modernas tecnologías de comunicación, que permiten su difusión masiva a través de internet y realizar visitas virtuales y recreaciones, muy útiles como alternativa a la entrada si esta no es posible por falta de conservación del bien u otras causas. Al revés de lo que ocurre en España, la legislación foránea prioriza los medios de acceso por la vía

intelectual-afectiva sobre la física. No obstante, con el paso del tiempo tanto el orden internacional como el interno insertan también el tema de la accesibilidad física e intelectual. Las últimas leyes sectoriales, revelando una mayor sensibilidad social hacia los sectores de población con menos capacidades.

12. En cuanto a los instrumentos arbitrados para la consecución de los fines generales que el legislador se propone, comunes a todas las normas, la regulación legal en España refleja, con distintos niveles de intensidad, una descompensación entre el cumplimiento de los dos mandatos impuestos por la Constitución – garantizar la conservación y promover el enriquecimiento –, en detrimento de este último, que comprende tanto la puesta en valor como la difusión del patrimonio y se corresponde, desde el punto de vista subjetivo, con el derecho de acceso a su disfrute. Ese desequilibrio se manifiesta en la regulación de todos los procesos: desde el de reconocimiento formal del valor cultural, a la formulación de planes, el control de intervenciones o las medidas de fomento. Llama la atención que incluso en el régimen de la visita pública se alude a la conservación del bien como límite a su obligatoriedad, pero donde apenas encontramos referencias a los aspectos cualitativos más orientados al disfrute. La última ley sectorial del País Vasco, puede ser el punto de inflexión definitivo en este sentido pues al regular las modalidades de actuación aparecen siempre los dos elementos del binomio (pervivencia y puesta en valor) en términos de igualdad.

13. En cuanto a la dimensión subjetiva, dos leyes reconocen formalmente, si bien de modo muy genérico, el derecho de acceso al disfrute de los bienes (las de Aragón y Galicia) pero todas reconocen y protegen tres derechos que contribuyen a alcanzarlo: el derecho a la información contenida en los registros administrativos de los bienes protegidos, el derecho a participar en determinados procesos de adopción de decisiones relativas a la tutela y el acceso a la defensa de la legalidad mediante la acción pública. De modo indirecto, las leyes también reconocen a los ciudadanos, en términos generales, las siguientes posiciones jurídicas activas respecto a los bienes declarados de interés cultural: el derecho a la visita (al menos 4 días al mes) y a la contemplación y uso, moderados por la necesidad de conservar su significación cultural. El primero de ellos ha sido calificado por un sector importante de la doctrina como un derecho subjetivo típico, con su correlato obligacional bien concreto y la posibilidad de acceder directamente a la vía judicial para asegurar su efectividad, y está reforzado por un derecho de sus titulares a determinados beneficios fiscales, y en el caso de alguna Comunidad Autónoma, a ayudas públicas. En condiciones similares se otorga también un derecho de acceso físico a los investigadores debidamente acreditados. Con carácter general, la regulación legal adolece de bastantes lagunas e

imprecisiones. Convendría introducir algunas mejoras con los siguientes objetivos: delimitar las posiciones subjetivas de cada uno de los sujetos implicados en esas relaciones jurídicas (titulares del bien, del derecho y administración cultural) y garantizar que antes de resolver sobre posibles dispensas de la obligación de acceso al inmueble, se hayan tenido en cuenta todos los intereses en juego; e introducir sanciones y medidas de reposición de la legalidad más adecuadas al caso. También me parece conveniente contemplar distintos niveles de acceso, que no considero incompatibles con la universalidad del derecho fundamental, si las diferencias de graduación de las condiciones en el tiempo están justificadas en razones bien fundadas. Por una parte, considero que se debería establecer un régimen de acceso preferente, similar al de los investigadores, con mediación de la administración cultural, para favorecer la entrada en los inmuebles de otros profesionales (periodistas, artistas...) que acrediten un interés concreto en el acceso y se comprometan a difundir sus valores culturales. Y por la otra, que habría que otorgar a la población local y a la “comunidad patrimonial” condiciones más ventajosas para la visita de aquellos inmuebles que les pertenecen de una manera particular.

14. Todas las leyes establecen la obligación de los titulares de los inmuebles privados declarados BIC de permitir y facilitar la visita pública y gratuita en un calendario prefijado y generalmente consensuado con los titulares. Algunas hacen extensiva esa obligación a los titulares de otros inmuebles de menor relevancia cultural. Esto último es, en mi opinión, lo más acorde con la CE: debería promoverse la apertura de todos los bienes protegidos aptos para ello, con independencia de su titularidad y adscripción, pero – eso sí – dentro de ciertos límites. Hay circunstancias que aconsejan un tratamiento singular, de carácter temporal o permanente: el estado de conservación del bien, cambios en el reconocimiento social de sus valores, las características constructivas, la localización o el uso habitual de los mismos, entre otros. Lo importante es evitar la arbitrariedad y que se adopten todas las medidas pertinentes para tratar de garantizar que el público pueda visitar y recorrer los lugares más significativos de todos los bienes culturales, se encuentren en manos públicas o privadas y ya sean inmuebles aislados o de conjunto.
15. En relación con la visita pública, el legislador debería imponer a la administración cultural competente dos deberes: asumir su corresponsabilidad en la financiación de los costes derivados de la apertura del bien al público que excedan de lo que sea proporcionado en cada caso (incremento de gastos de limpieza, mantenimiento en condiciones de seguridad adecuadas, cámaras, alarmas, señales...) y aprobar, al menos para los declarados BIC, un documento estratégico sencillo, que priorice objetivos, fije directrices para hacer efectivo el acceso al bien y a la comprensión de su

significación cultural, y prevea un plan de actuaciones, con dotación presupuestaria y unos indicadores de seguimiento y control. En aquellos lugares donde se pretenda utilizar esos inmuebles como motor de dinamización socio-económica de la zona, se pueden prever prestaciones públicas o mixtas, como la creación de oficinas de recepción de visitantes o centros de interpretación, una plataforma de concertación de visitas guiadas, la edición de material divulgativo y de un manual de señalización, obras de dignificación del entorno visual, dotación de espacios para el estacionamiento temporal en sus inmediaciones, etc.

16. Normalmente la regulación de la accesibilidad física se instrumenta a través de normas urbanísticas y de movilidad, pero parece adecuado que haya alguna referencia en la legislación sectorial (actualmente sólo 4 lo mencionan), pues es un tema relevante para la efectividad del derecho de acceso y disfrute del patrimonio cultural y porque es fuente de muchos conflictos. Supondría un avance que las leyes recogieran algunas orientaciones en este sentido o al menos, la remisión a la norma reglamentaria o un documento técnico de referencia convenientemente publicitado, la determinación de unas directrices que orientaran a los propietarios de inmuebles con valor cultural y a las administraciones públicas en la tarea de elaborar un plan de acción para la mejora del acceso a cada tipo de bien que facilitara la visita a personas con movilidad reducida. No se trata de proponer soluciones estándar sino de indicar aspectos y criterios que faciliten conseguir, a la vez la conservación de los distintos bienes y su uso por todo tipo de personas. En esta línea destaca lo dispuesto en la LPCPV vigente, que por un lado, establece que los regímenes de protección que regula (entre ellos, el régimen particular que se establece en el Decreto de declaración del bien) contemplarán propuestas compatibles con los valores culturales protegidos que permitan a este sector de la población con dificultades motoras acceder a los bienes; y por otro, se obliga a garantizar a los discapacitados, antes del 21/05/2023, el acceso a la información y los materiales didácticos que se generen sobre todo el patrimonio protegido.

17. Conviene revisar los preceptos legales sobre el proceso y el contenido del acuerdo por el que se aprueba el régimen concreto de visita para cada bien, con el objetivo de propiciar un equilibrio entre la calidad de la conservación del patrimonio, la calidad de la experiencia del visitante (titular del derecho de acceso) y, en su caso, la calidad del desarrollo de la comunidad patrimonial o local. La preparación de los bienes para su apertura al público no sólo tiene que ver con la función social del patrimonio, en cuanto instrumento de promoción cultural, sino en cuanto elemento clave para el desarrollo sostenible de la zona donde se ubique. En algunos casos de masificación excesiva y puntual de visitantes a monumentos y lugares patrimoniales,

potencialmente dañina bien para la pervivencia del patrimonio o de la población residente, habrá que prever modelos de gestión de flujos y restricción del acceso con procedimientos adecuados e imaginativos, que no se ciñan sólo a la imposición de tasas. Si esta medida fuera necesaria será compatible con la necesidad de asegurar a todos (ricos y pobres) el ejercicio del derecho al disfrute del bien, que incluye el contacto directo, “in situ”, con el mismo.

18. En general, para asegurar al visitante el disfrute del patrimonio no resulta suficiente la experiencia personal derivada de la contemplación y recorrido por las dependencias o espacios principales; sino que se precisa de una intermediación – personal o de otro tipo – que consiga hacérselo interesante y comprensible a través de una presentación e interpretación adecuada. Las leyes ignoran este aspecto, que queda relegado al buen o mal hacer de los gestores u operadores turísticos, pero en mi opinión, sería adecuado que introdujeran algunas disposiciones orientativas al respecto. Poner al alcance del público el sentido profundo de los bienes y transmitir un discurso capaz de moverlo emocional, intelectual y lúdicamente, significa articular previamente una serie de medidas e intervenciones que afectan a las condiciones físicas del bien y entorno (iluminación, decoración, señales, etc.) pero también a titulares y visitantes potenciales: acciones de sensibilización y formación de propietarios y personas del entorno que puedan guiar y acompañar a los visitantes; promoción de eventos y actividades; edición de materiales didácticos y soportes interactivos que expliquen y divulguen la información y los valores que atesoran; fomento del voluntariado y de asociaciones para la valorización y difusión de los bienes, etc. Para asegurar esa buena relación entre el bien y el público que lo visita, la administración puede disponer medios propios, actuar en colaboración otros departamentos (turismo, educación...) y entidades, o estimular la actividad de otros; lo importante es la obtención de resultados.
19. La contemplación del bien cultural en condiciones adecuadas que permitan aprehender su significación cultural es parte del contenido del derecho fundamental de acceso. Esto se relaciona directamente con la conservación del bien en un estado tal que permita reconocer los valores que lo hicieron digno de protección y, consiguientemente, con los medios legales para asegurarla. La mayoría de las leyes sectoriales – todas excepto dos – ofrecen criterios para la intervención material en los bienes, pero esto suele derivar en problemas de rigidez e inadaptación temporal. Es importante huir del intento de predeterminar por ley todas las soluciones, dejando un margen de apreciación para decidir qué tipo de intervención conviene a la conservación y valorización de cada bien y poner el énfasis en garantizar que los procesos de adopción de decisiones permitan discernir tanto las cualidades objetivas de la restauración, como la aplicación, creativa y

perceptiva, de la sensibilidad contemporánea. Es mejor aportar criterios por otros medios, como las instrucciones de servicio o la elaboración y difusión de directrices o guías de criterios y buenas prácticas, como por ejemplo de integración paisajística, obras de mantenimiento en arquitecturas tradicionales, dignificación de entornos de valor patrimonial, etc. Garantizar la continuidad de los valores patrimoniales en un escenario en constante transformación constituye el gran reto de la gestión patrimonial para el presente y futuro próximo.

20. El patrimonio arquitectónico es inseparable del territorio. Otro medio para avanzar hacia la conservación preventiva es la comprensión del territorio como herencia, o legado patrimonial, y la necesidad de desarrollarlo de un modo respetuoso, desde una mirada integradora y multidisciplinar del medio, que impida la fragmentación y deshumanización de los lugares. En el plano de cada sector normativo se observa una profusión de categorizaciones en cada uno de los ámbitos (bienes culturales, espacios naturales protegidos, áreas paisajísticas o catálogos de paisaje, etc.) que se superponen entre sí, y operan de manera disociada, lo cual es poco eficaz. En la medida en que justifican planes “ad hoc” pueden llegar a encorsetar en exceso el tratamiento jurídico- administrativo y la gestión patrimonial. La sectorización es beneficiosa para garantizar la pervivencia de las características específicas de los elementos que componen el territorio, pero las herramientas de planificación y gestión sectorial deben integrarse mejor, a fin de evitar distorsiones y solapamientos entre ellas. Urge alcanzar un consenso en el replanteamiento general estratégico del desarrollo territorial, que contenga criterios para la delimitación de los ámbitos de actuación, e imponga ciertas directrices generales que den unidad de sentido a todas las figuras sectoriales de ordenación y expliciten los modos de articulación entre ellas.
21. La legislación sectorial debe intensificar también el vínculo entre la protección del patrimonio arquitectónico y el contexto social. Hasta ahora, las normas están más centradas en aportar pautas para asegurar el mantenimiento de los bienes en su integridad física que en mantenerlos con vida, mediante un uso adecuado que dé continuidad a su significación cultural. Es necesario, por tanto, propiciar la coordinación y complementariedad de la estrategia sectorial de patrimonio cultural con el resto de estrategias de actuación pública, bajo parámetros de sostenibilidad. La ordenación y gestión del patrimonio arquitectónico encierra muchos intereses contrapuestos y es necesario poner todos los medios para fomentar procesos flexibles capaces de alcanzar soluciones creativas que satisfagan a todas las partes (distintas administraciones territoriales, órganos administrativos y otros sujetos públicos o privados: titulares de derechos reales sobre los bienes y otros interesados), desde el respeto al patrimonio y la permanencia de aquellos elementos en los que se asiente su autenticidad.

22. Para alcanzar esa meta, en el trabajo se proponen algunos medios. Entre ellos, destaco cuatro: Primero: Crear un centro o una unidad de documentación sobre patrimonio cultural, que mantenga actualizada la información sobre los bienes protegidos, en soportes digitales adecuados, y con modelos de gestión normalizados que permitan proporcionarla a los interesados, con agilidad y las garantías precisas. Segundo: Redefinir la atribución de competencias entre las AAPP, fomentando la delegación de autorización y seguimiento de proyectos de obras e intervenciones materiales que afecten a bienes culturales protegidos, si no las tiene ya atribuidas y con las debidas precauciones, en los órganos *ad hoc* de las entidades locales (municipios, mancomunidades, etc.) y de otros organismos administrativos que se hayan creado para gestionar espacios territoriales protegidos, aunque fuera bajo el amparo de otras leyes sectoriales (conservación de la naturaleza, paisaje, turismo, ordenación del territorio), siempre que esos órganos reúnan determinados requisitos y el plan se haya aprobado con el informe favorable de la administración cultural. Tercero: Crear estructuras de colaboración administrativas flexibles y operativas: grupos de trabajo o comisiones bilaterales o mixtas, de convocatoria mínima anual, con el objetivo fundamental de la puesta en marcha, coordinación y seguimiento de planes, programas o proyectos conjuntos, entre el departamento competente en materia de patrimonio cultural y los competentes en las áreas de turismo, educación, urbanismo y ordenación del territorio. Y Cuarto: introducir medidas preventivas, que favorezcan la valorización y difusión del patrimonio cultural, a través de dos materias transversales: la contratación pública (pliegos) y las subvenciones (bases de convocatorias).
23. En relación con la difusión del conocimiento de los bienes culturales, el legislador debe velar para que, con independencia de los medios que se utilicen, esa tarea se realice a lo largo de todo el proceso, de forma responsable, rigurosa y participada. Esto implica, entre otras cosas, en primer lugar, no relegar la difusión a acciones aisladas o externas de comunicación, sino integrarla dentro del proceso de tutela, también durante las actuaciones de recuperación o restauración de bienes; y en el segundo, promover y asegurar que las entidades territoriales difundan el patrimonio propio, a través de un portal digital institucional. En cuanto al contenido, esa herramienta debería incluir visitas virtuales de aquellos edificios, conjuntos y lugares de particular relevancia cultural cuando el acceso físico a los mismos esté sujeto a restricciones específicas. Y en cuanto a los aspectos formales: adecuarse a criterios de accesibilidad universal e incorporar todos los idiomas oficiales. Todos los medios de difusión deben integrarse en un planteamiento estratégico neutral y riguroso, que requiere, entre otras cosas, un análisis ponderado sobre los valores de los bienes y la relación entre la tradición que reflejan y el presente. En las acciones divulgadoras es fundamental atender a las

comunidades locales, que están en permanente contacto con su patrimonio, y no mirar sólo o fundamentalmente a los visitantes foráneos, pues se corre el peligro de que se acabe destruyendo la propia dimensión cultural del contexto patrimonial.

24. La sensibilización y la educación patrimonial, con sus múltiples facetas, es una premisa fundamental para que el resto de las medidas sobre el acceso sean efectivas, no sólo porque es muy difícil el disfrute y enriquecimiento personal y social a través del patrimonio, sin un nivel mínimo de educación, sino porque el grado de conocimiento y apreciación del patrimonio propio influye en la capacidad de entender el desarrollo desde el respeto a los valores culturales del pasado, que el patrimonio expresa o refleja. En ese sentido, merecen una valoración positiva las dos herramientas aprobadas en el seno de la administración estatal (no previstas en la ley) para ampliar la dimensión educativa en el ámbito del patrimonio cultural: el Plan Nacional de Educación y Patrimonio y el Observatorio de Educación Patrimonial en España, y el interés de todas en promover y asegurar la formación continua y la especialización de los trabajadores públicos y, en general, de los profesionales de la rama del patrimonio cultural.

25. Hoy en día, la posibilidad de que cualquier interesado pueda participar en la adopción de decisiones que afecten a la “vida” de los bienes culturales, que forma parte del derecho de acceso al disfrute es prácticamente residual. En España se aborda la función tuitiva como si fuera una tarea casi exclusivamente pública, dejando poco margen a la implicación ciudadana. La participación ciudadana se relega a los trámites de información pública, cauce claramente insuficiente, y a la integración de expertos en órganos asesores y consultivos. En positivo, destacan la previsión del voluntariado cultural de las leyes de Asturias, Cantabria, Extremadura, la Rioja y Valencia, y la obligación que establece la LPCPV del 2019, en favor de habilitar mecanismos de participación para que la ciudadanía proponga la protección de bienes culturales (art. 7.4). Pero la necesidad de satisfacer las demandas de estándares altos de calidad en el disfrute del patrimonio y la escasez de recursos públicos a este fin refuerzan la necesidad de avanzar hacia una colaboración público-privada real que abarque todas las fases de tutela. Se requiere fomentar el diálogo social en torno al diseño y la gestión de estrategias y proyectos públicos de conservación y valorización patrimonial, a través de estructuras mixtas y flexibles de organización y gestión, y el mecenazgo o micro-mecenazgo para llevarlos a la práctica.

26. A la vista de todo lo anterior, sólo cabe dar una respuesta a la pregunta inicialmente planteada y es esta: la legislación sectorial española, tomada en su conjunto, es básicamente adecuada en los principios y objetivos que la guían pero presenta insuficiencias para asegurar con efectividad, a día de hoy, el derecho de acceso al

disfrute del patrimonio cultural arquitectónico y, a esos efectos, debe ser objeto de revisión y mejora. Dejando ahora de lado las cuestiones más concretas ya comentadas, concluyo con la siguiente aseveración: las leyes sectoriales, en sintonía con la realidad plural y dinámica del patrimonio, las funcionalidades que se le atribuyen y las coordenadas actuales del derecho público, deberían atender a estos cuatro objetivos: Primero: reforzar los aspectos procesales (de modo que propicien informes y acuerdos administrativos con un contenido y alcance suficientemente ponderado y encaminado hacia la consecución eficiente de resultados); Segundo: priorizar las medidas preventivas, positivas e integradoras orientadas a la puesta en valor del patrimonio, sobre las reactivas y orientadas a la conservación; Tercero: asegurar que los responsables en la adopción de las decisiones se guíen por el principio de sostenibilidad y la visión estratégica (con diagnósticos y evaluación de riesgos previos y una labor de seguimiento y posterior evaluación a partir de indicadores definidos en términos cuantitativos y cualitativos); y Cuarto: crear estructuras administrativas flexibles de organización y gestión.

27. La entrada en vigor en el 2016 de las leyes estatales 39 y 40 de 2015, estableciendo y definiendo principios jurídicos de buena regulación y técnicas a su servicio, tendría que suponer una oportunidad para desarrollar, finalmente, una política y una gestión de calidad normativa que nos equipare al movimiento europeo de la *better regulation*. Entre esas técnicas están las consultas previas y los planes anuales normativos – no obligatorios para el nivel autonómico, según la STC 55/2018, de 24 de mayo –, o el incremento de la evaluación *ex post* de los impactos de las normas, que es fundamental. Para garantizar esto último y hacer más fácil que la propuesta de aprobación de nuevas leyes vayan acompañadas de adecuadas evaluaciones de impacto económico, social y ambiental, midiendo los costes y los beneficios de las alternativas generadas y de la que finalmente se elija, se requiere que dentro del sector público haya encargados de hacer el correspondiente seguimiento. Este trabajo concluye con la propuesta de revisión de las leyes sectoriales de patrimonio cultural en varios aspectos y aporta algunas sugerencias concretas para su modificación o desarrollo con el fin de hacer más fácil y/o efectivo el acceso universal al disfrute del patrimonio cultural y a los beneficios que reporta; me gustaría que tuviera continuidad mediante el análisis de esas alternativas en algún proceso de elaboración normativa en este sector del ordenamiento jurídico español.

BIBLIOGRAFÍA CITADA

ABAD LICERAS, J. M.

"El principio jurisprudencial del derecho social a la cultura: análisis y manifestaciones", *Patrimonio Cultural y Derecho*, núm. 6, 2002.

ALEGRE ÁVILA, J. M.

- *Evolución y régimen jurídico del patrimonio histórico: la configuración dogmática de la propiedad histórica en la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español*, Ministerio de Cultura, Secretaría General Técnica, Madrid, 1994.
- "Reconstrucción de monumentos e interpretación legal", *Revista española de derecho administrativo*, nº 116, 2002, p. 591-598
- "El Patrimonio Histórico Español: régimen jurídico de la propiedad histórica", *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid (AFDUAM)* nº 19, 2015.
- "Patrimonio histórico y expoliación: variaciones y paradojas", *Revista española de derecho administrativo* nº 189, 2018.

ALONSO GARCÍA, J.

Patrimonio cultural y Urbanismo. Hacia un sistema integrado de intervención administrativa en Galicia, Aldavira Editores, Santiago de Compostela, 2018.

ALONSO IBÁÑEZ, M^a R.

- *El patrimonio histórico. Destino público y valor cultural*, Ed. Civitas, 1992
- *Los espacios culturales en la ordenación urbanística*, Marcial Pons, 1994.
- "Balance de la Ley del Principado de Asturias de Patrimonio Cultural en su décimo aniversario", *Patrimonio Cultural y Derecho* nº 16, 2012. p. 107-135
- "La tercera generación de Leyes del Patrimonio Histórico", *Patrimonio Cultural y Derecho* nº 18, 2014. p. 11-28
- Presentación: "Retos del desarrollo urbano sostenible e integrado: la gestión de las interdependencias", p. 19-30. En *Retos del desarrollo urbano sostenible e integrado*, Alonso Ibáñez M R. (dir.). Tirant lo Blanch, 2018.

ÁLVAREZ ÁLVAREZ, J. L.

- *Estudios sobre el Patrimonio Histórico Español*, Civitas, 1989.
- "El Patrimonio Cultural. De dónde venimos, dónde estamos y a dónde vamos". *Patrimonio Cultural y Derecho*, nº 1, 1997, p. 15-31.

ALVES CORREIA, F. y ALMEIDA AZEVEDO, B.

"O regime jurídico de protecção e valorização do património cultural em Portugal", López Ramón, F. (coord.), *El patrimônio cultural en Europa y Latinoamérica*, INAP, Madrid, 2017.

AMOEDO SOUTO, C.

"El derecho de acceso a la cultura en España: diagnóstico y propuestas de estrategia jurídica". *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. especial 99-100, 2014.

BALLART, J.

El patrimonio histórico y arqueológico: valor y uso, Barcelona. Ariel. 1997

BARCELONA LLOP, J.

"El patrimonio cultural material en el sistema del Convenio Europeo de Derechos Humanos", *Revista de Administración Pública (RAP)* nº 198, 2015, p. 129-168

BARNÉS, J.

"Sobre el procedimiento administrativo: evolución y perspectivas", *Innovación y reforma del Derecho Administrativo*, Editorial Derecho Global, Sevilla, 2006
Transformaciones (científicas) del Derecho administrativo. Historia y retos del Derecho administrativo contemporáneo, Global Law Press, Sevilla, 2011.

BARREIRO, D.; CRIADO - BOADO, F.; TELLEZ, V.; SÁNCHEZ- CARRETERO, C.; PARGA-DANS, E.; y SÁNCHEZ-MARÍN, R

"Las tres vidas de Altamira y el futuro", *Revista SÉMATA, Ciencias Sociais e Humanidades-USC*, Núm. 30, 2018. p. 479-502

BARRERO RODRÍGUEZ, C.

- *La ordenación jurídica del Patrimonio Histórico*, Civitas- Instituto García Oviedo, 1990
- *La ordenación urbanística de los conjuntos históricos*, Iustel, 2006.

BONET, L., CHÁVEZ AGUAYO, M.A.

"Tensiones, retos y tensiones globales de la gestión cultural y su formación. Entrevista a Lluís Bonet", *Córima, Revista de Investigación en Gestión Cultural*, 4, Méjico, enero-junio 2018.

CARRASCO I NUALART, R.

"Competencias en materia de cultura", *Revista catalana de derecho público Autonomies* nº Extraordinario 1, 2010.

CASTILLO RUIZ, J.

"El futuro del Patrimonio Histórico: la patrimonialización del hombre", *Revista electrónica de Patrimonio Histórico, E-rph*, nº 1, 2007, pp. 319-335.

CASTRILLO ROMÓN, M^a A.

"Territorio y patrimonio en la IX Conferencia del Consejo Académico Iberoamericano: ideas y experiencias para una nueva cultura disciplinar". *Ciudades, Revista del Instituto de Urbanística de la Universidad de Valladolid* nº 4 (Ejemplar dedicado a: Territorio y patrimonio), 1998.

CRUZ ARCOS E. y BARRERO RODRÍGUEZ C.

"La intervención en los bienes del Patrimonio Histórico. La interpretación del artículo 39.2 de la Ley de Patrimonio Histórico Español por la STS de 16 de octubre de 2000", *Revista Andaluza de Administración Pública*, nº 40, 2000, p. 133-149

DE LUCAS MARTÍN, F. J.

"¿Qué quiere decir tener derecho a la cultura?". En ABRAMOVICH, V., AÑÓN, M. J., COURTIS, Ch. (Comp.), *Derechos Sociales. Instrucciones de Uso*, México, Fontamara, 2003.

DÍAZ CREGO, María

"Derechos sociales y amparo constitucional". *Revista Vasta de Administración Pública*, nº 94, 2012, p. 17-57.

EIDE, A.

Economic, Social and Cultural Rights as Human Rights. En: A. EIDE, C. KRAUSE, A. ROSAS (eds), *Dordrecht/Boston/Londres*, M. Nijhoff, 2001

ENÉRIZ OLAECHEA, F.J.

“El alcance de los derechos estatutarios: la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña”, *Revista Aranzadi Doctrinal* num.7/2010 parte Tribuna, Editorial Aranzadi, S.A.U., Cizur Menor, 2010.

FERNÁNDEZ LIESA C. R. y PRIETO DE PEDRO J.

La protección jurídico internacional del patrimonio cultural: especial referencia a España, Colex, 2009.

FOSSAS, ENRIC

“Competencia en materia de cultura: comentario a la Sentencia 31/2010”, en *Revista catalana de derecho público Autonomies nº Extraordinario 1*, 2010.

GALLEGO GÓMEZ, J.

“El derecho de visita pública en los Bienes de Interés Cultural: Análisis jurisprudencial”, *Revista electrónica de patrimonio histórico e-rph* nº 21, Universidad de Granada, 2017.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.

Curso de Derecho Administrativo, tomo II, Civitas 2011.

GARCÍA FERNÁNDEZ, J.

“Presupuestos jurídico.-constitucionales de la legislación sobre Patrimonio Histórico” en *Revista de Derecho Político*, núms. 27-28, 1988.

Estudios sobre el Derecho del Patrimonio Histórico, Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España, Madrid, 2008.

GONZÁLEZ MORENO, B.

Estado de cultura, derechos culturales y libertad religiosa, Civitas, 2003.

GONZÁLEZ-UBEDA RICO, G.

Aspectos jurídicos de la protección del patrimonio histórico-artístico y cultural. Madrid, Ministerio de Cultura, 1981.

GUTIERREZ-CORTINES, C.

“Desarrollo sostenible y patrimonio histórico y natural”. En *Desarrollo sostenible y patrimonio histórico y natural : una nueva mirada hacia la renovación del pasado*, Cristina GUTIERREZ-CORTINES (coord.), Fundación Marcelino Botín, 2002, Vol 1, p. 13-26

HABERLE, P.

"La protección constitucional y universal de los bienes culturales: un análisis comparativo", *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 54, 1998.

HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, F.

El Patrimonio cultural: la memoria recuperada. Ediciones Trea, 2002.

HUSTER, S., PAU, A. y ROCA, M^a J.

Estado y Cultura, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2009.

LAAKSONEN, A.

- *Making culture accessible: access, participation and cultural provision in the context of cultural rights in Europe*. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2010.

- "O direito de ter acesso a cultura e dela participar como características fundamentais dos direitos culturais". *Revista Observatório Itaú Cultural*, nº 11, Direitos Culturais: um novo papel, Sao Paulo, 2011.

LAFUENTE BATANERO, L.

"Las competencias de la administración general del Estado en patrimonio histórico", *Boletín del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico*, Año nº XII, nº 48, 2004, dedicado al PH en la España de las Autonomías.

LAYUNO ROSAS, M^a A.

"El museo más allá de sus límites. Procesos de musealización en el marco urbano y territorial", *Oppidum*, nº 3. Universidad SEK. Segovia, 2007.

LÓPEZ BRAVO, C.

El patrimonio cultural en el sistema de derechos fundamentales, Universidad de Sevilla, Secretariado de Publicaciones, 1999.

LOWENTHAL, D.

El pasado es un país extraño. Akal, 1998.

MARTÍNEZ YÁÑEZ, C.

Patrimonialización del territorio y territorialización del patrimonio, *Cuadernos de arte de la Universidad de Granada*, nº 38, 2008, p. 251-266

MEYER-BISCH P

- *Les droits culturels: une catégories ousdéveloppée de droits de l'homme*, Éditions Universitaires, Friburgo, Suiza, 1993
- "Los derechos culturales en gramática de desarrollo", *Culture 21*, 2013

MIRÓ ALAIX, M.

"Aprender de los errores para pensar el futuro del patrimonio", *Cuadernu, Revista de La Ponte-Ecomuséu* nº 6, 2018.

MONTOYA MELGAR, A.

voz Cultura en *Enciclopedia Jurídica Básica, Vol. I*. Civitas, 1995.

MORALES MIRANDA, J.

- "El sentido y metodología de la interpretación del patrimonio", en *La comunicación global del patrimonio cultural*, Santos M. Mateos Rusillo (coord.). Ediciones Trea, 2008.
- "Interpretación del patrimonio y Museografía: un romance posible", *Museos.es. Revista de la Subdirección General de Museos Estatales*, nº 11-12, 2015-16

MUÑOZ MACHADO, S.

La resurrección de las ruinas, Cuadernos Civitas, 2002.

MÚÑOZ VILLAREAL, A.

"Una breve referencia a la economía Colaborativa y el patrimonio cultural". *Revista jurídica de Castilla y León* nº 44, 2018.

NIEC, H.

Cultural Rights and Wrongs, UNESCO Publishing, París, 1998.

PADRÓ WERNER J.

"La interpretación, un método dinámico para promover el uso social del Patrimonio Cultural y Natural", *Difusión del patrimonio histórico*, coord. por M. Martín, F.J. Rodríguez Barberán, 1996.

PAREJO ALFONSO, L.

- "Los derechos subjetivos y los intereses legítimos", en Parejo Alfonso, L. y Santamaría Pastor, J.A. (Dir.), *Derecho Administrativo. La jurisprudencia del Tribunal Supremo*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1992.

- "Cultura y descentralización", *Cuadernos de Derecho de la Cultura nº 1*, Instituto Interuniversitario para la Comunicación Cultural, UC3M-UNED, Madrid, 2013.

PASCUAL ESTEVE, J.M. y GODÀS I PÉREZ, X.

- ¿Qué es la gobernanza?, en *El buen gobierno 2.0: la gobernanza democrática territorial*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, p. 19-33.

PÉREZ ARMIÑÁN Y DE LA SERNA, A.

- Las competencias del Estado sobre el patrimonio histórico español en la Constitución de 1978*, Real Academia de Bellas Artes de San Fernando, 1996.

PÉREZ LUÑO, A.E.

- Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución, Editorial Tecnos, 4ª ed., 1991.
- "Comentario al art. 46". En O. Alzaga Villamil (dir.), *Constitución Española de 1978*, tomo IV, Madrid, Edersa, 1996.

PÉREZ MORENO, A.

- "El postulado constitucional de la promoción y conservación del patrimonio histórico-artístico, en *Estudios sobre la Constitución española*, Homenaje al profesor E. García de Enterría, Vol. II. Cívitas, 1991.

PEZZANO, L.

- "Las obligaciones de los Estados en el sistema universal de protección de los Derechos Humanos", *Anuario Español de Derecho Internacional nº 30*, Universidad de Navarra, 2014.

PRIETO DE PEDRO J.

- "Concepto y otros aspectos del Patrimonio Cultural en la Constitución", en S. Martín-Retortillo (Coord.), *Estudios sobre la Constitución española*. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría. Volumen 2: De los Derechos y Deberes Fundamentales, Editorial Civitas, 1991.
- *Cultura, culturas y Constitución*, Congreso de los Diputados y Centro de Estudios Constitucionales, 1992.
- Derechos culturales y desarrollo humano, *Pensar Iberoamérica. Revista de Cultura*, nº 7, 2004.
- "Patrimonio cultura, dualismo competencial y comunicación cultural en la Constitución", *Revista de Patrimonio Histórico nº 48*, 2004.

- Derechos culturales, el hijo pródigo de los Derechos Humanos. *Revista Crítica* nº 952, 2008.

PULIDO QUECEDO, M.

“Interés legítimo y acción pública: a propósito del control de los actos políticos del gobierno”, *Actualidad Jurídica Aranzadi*, nº 611, 2004, pp. 6-16

RAMÓN FERNANDEZ, F.

“Algunas cuestiones del mecenazgo y el patrimonio cultural”, *Revista Aranzadi de derecho patrimonial*, núm. 37, 2015, p. 245-269

REAL ALCALÁ, J.A. del

“Dudas e incertidumbres sobre los derechos culturales”, *Working papes “El Tiempo de los Derechos”*, Universidad Carlos III de Madrid. Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, 2014. p. 1-19

ROLLA, G.

“Nuevos perfiles de la noción constitucional de bien cultural y ambiental”, (traducción de Jesús Ángel Fuentetaja). *Patrimonio Cultural y Derecho*, nº 4, 2000. p. 11-27

RUIZ MIGUEL, C.

El Constitucionalismo Cultural, *Revista Patrimonio Cultural y Derecho*, nº 5, 2001, p. 143-154

SAN MARTÍN CALVO, M.

La sanción penal internacional de los crímenes de guerra contra los bienes culturales. *Revista Española de Relaciones Internacionales*, nº 8, 2016.

SÁNCHEZ-MESA MARTÍNEZ, L. J.

- “Voluntariado cultural y derecho de acceso a la cultura: una necesaria relectura a la luz de los «nuevos» derechos culturales del Estado de las Autonomías”, *Dereito: Revista Xuridica da Universidade de Santiago de Compostela*, núm. 19, 2010, p. 5-40
- “El ciudadano ante el patrimonio cultural: algunas reflexiones en tono al alcance de su posición jurídica activa a la luz del régimen jurídico previsto para su protección”. *Periférica: Revista para el análisis de la cultura y el territorio*, núm. 15, Universidad de Cajádiz, 2014, p. 359-380

SANTAMARÍA PASTOR, J.A.

Fundamentos de Derecho Administrativo I, Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988.

SANZ LARRUGA, J.

- "La integración europea y el principio comunitario de integración ambiental", en *Derecho administrativo e integración europea: estudios en homenaje al profesor José Luis Martínez López-Muñiz* / coord. por José Carlos Laguna de Paz, Iñigo Sanz Rubiales, Isabel de los Mozos Touya, José Luis Martínez López-Muñiz, Vol. 2, Tomo 2, 2017, p. 1217-1242
- "Hacia la conservación integrada de los paisajes de los Caminos a Santiago en Asturias". En *Los Caminos de Santiago en Asturias. Tratamiento y gestión patrimonial*, Servicio de publicaciones de Universidad de Oviedo, 2018. p. 45-71

SYMONIDES, J.

"Derechos culturales: una categoría descuidada de derechos humanos", *Revista Internacional de Ciencias Sociales de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. RICS*, nº 158, UNESCO, 1998.

TORRES DEL MORAL, A.

"Comentarios a las Leyes Políticas", En O. Alzaga Villamil (dir.), *Constitución Española de 1978*, tomo IV, Madrid: Edersa, 1984.

VAQUER CABALLERÍA, M.

Estado y Cultura: La función cultural de los poderes públicos en la Constitución española, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1998.

ANEXO I: NORMATIVA INTERNACIONAL CITADA

AMBITO EUROPEO:

A. CONSEJO DE EUROPA

- Convenio Europeo para la protección de Derechos Humanos, aprobado en Roma el 4/11/1950. Instrumento de ratificación de España del Convenio y enmiendas adicionales números 3 y 5, de 6 de mayo de 1963 y 20 de enero de 1966, BOE nº 243 de 10 de octubre de 1979.
- Carta europea del Patrimonio Arquitectónico, promulgada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa en 1975 (<http://www.icomos.es/wp-content/uploads/2017/05/17.carta-europea-patrimonio.pdf>) y Declaración de Ámsterdam, fruto del Congreso que corona el Año Europeo del Patrimonio Arquitectónico.
<http://www.icomoscr.org/doc/teoria/VARIOS.1975.declaracion.amsterdam.patrimonio.arquitectonico.europeo.pdf> (Consulta: 16/06/2019)
- Convenio para la Salvaguardia del Patrimonio Arquitectónico de Europa, adoptado en Granada el 3 de octubre de 1985. Instrumento de ratificación: BOE nº 155, de 30 de junio de 1989.
- Convenio Marco del Consejo Europeo para la protección de las minorías nacionales (número 157 del Consejo de Europa) aprobado en Estrasburgo el 1/02/1995. Instrumento de ratificación: BOE nº 20, de 23 de enero de 1998
- Convenio Europeo del Paisaje (Florenca, 20/10/2000). Instrumento de ratificación de España: BOE nº 31, de 5 de febrero de 2008.
- Convenio marco del Consejo de Europa sobre el valor del patrimonio cultural para la sociedad, adoptado en Faro el 27 de octubre de 2005. Autorizado por el Consejo de Ministros español el 14 de septiembre de 2018 y firmado por el representante de España en Estrasburgo el 12 de diciembre.

- Convención del Consejo de Europa sobre los delitos relacionados con bienes culturales, firmado en Chipre el 19 de mayo de 2017. Disponible en español: <https://rm.coe.int/1680734515> (Consulta: 16/06/2019)

B. UNIÓN EUROPEA

- Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992. Instrumento de Ratificación: BOE nº 11, de 13 de enero de 1994.
- Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea (Estrasburgo, 12 de diciembre de 2007). Entrada en vigor el 1/12/2009. DOUE nº 83, de 30 de marzo de 2010
- Resolución del Consejo de 16 de noviembre de 2007, relativa a una Agenda Europea para la Cultura (2007/C 287/01). [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32007G1129\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32007G1129(01)&from=EN) (Consulta: 16/06/2019)
- Consejo de la Unión Europea de 21 de mayo de 2014, sobre el patrimonio cultural como recurso estratégico para una Europa sostenible (2014/C 183/08) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52014XG0614%2808%29> (Consulta: 16/06/2019)
- Informe del Parlamento de 2015: “Hacia un enfoque integrado del patrimonio cultural europeo” (2014/2149(INI)). Disponible en español (consulta 16/06/2019): http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2015-0207_ES.pdf?redirect
- Decisión (UE) 2017/864 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de mayo de 2017 relativa a un Año Europeo del Patrimonio Cultural (2018). <https://www.boe.es/doue/2017/131/L00001-00009.pdf> (Consulta 16/06/2019)
- Dictamen del Comité de las Regiones referente a la proclamación interinstitucional sobre el pilar europeo de derechos sociales (DOUE 13/02/2018, C 54/48, p. 48-61). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2018.054.01.0048.01.SPA&toc=OJ:C:2018:054:TOC (Consulta 16/16/2019)
- Dictamen del Comité de las Regiones de 17 de mayo de 2018 sobre el patrimonio cultural como recurso estratégico para unas regiones más cohesionadas y sostenibles en la UE (DOUE de 5/10/2018 C 361/31). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018IR0185&from=EN>

(consulta 16/16/2019)

- Conclusiones del Conejo sobre el Plan de Trabajo 2019-2022 en materia de cultura. Cfr.: https://ec.europa.eu/culture/policy/strategic-framework_es y <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13948-2018-INIT/es/pdf>
- Informe del Grupo de Trabajo sobre *Subsidiaridad, Proporcionalidad y "hacer menos con mayor eficiencia"*. Disponible en español en : https://ec.europa.eu/commission/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_es_1.pdf (consulta 23/03/19)

C. OTROS DE ÁMBITO EUROPEO

- Declaración de Friburgo sobre Derechos Culturales (Universidad de Fribourg, 7 de mayo de 2007). Disponible en español (consulta 16/06/2019) en: https://culturalrights.net/descargas/drets_culturals239.pdf
- Publicación con las Guías y directrices, publicadas hasta el 2018 por el organismo, que proporcionan asesoramiento experto y ejemplos de buenas prácticas en relación con la protección de patrimonio inmueble protegido.

INSTRUMENTOS DE ÁMBITO UNIVERSAL

A. NACIONES UNIDAS

- Declaración Universal de Derechos Humanos (París, 10/12/1948). <https://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights> (Consulta 16/06/2019)
- Convenio para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado, firmado en La Haya el 14 de mayo de 1954. Instrumento de ratificación BOE nº 282, de 24 de noviembre de 1960 (https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1960-17562 (consulta 16/06/2019))
- Convenio internacional sobre eliminación de todas las formas de discriminación racial (1965). Adhesión de España publicada en el BOE nº 118, de 17/05/1969.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (New York, 1966). Instrumento de ratificación: BOE nº 103, de 30 de abril de 1977.

- Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural adoptada por la UNESCO el 23 de noviembre de 1972, aceptada por instrumento de 18 de marzo de 1982: BOE nº 156, de 1 de julio de 1982.
- Recomendación relativa a la participación y la contribución de las masas populares en la vida cultural, adoptada por la Conferencia General de la UNESCO el 26 de noviembre de 1976.
- http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13097&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html (Consulta: 16/06/2019)
- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, 1979. Instrumento de ratificación: BOE nº 69, de 21 de marzo de 1984.
- Informe final de la Conferencia sobre Políticas Culturales. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000052505_spa (Consulta: 16/06/2019)
- Convención sobre los derechos del niño (1989). Instrumento de ratificación: BOE nº 313, de 31 de diciembre de 1990.
- Convenio Internacional sobre la protección de los derechos de los trabajadores migratorios y sus familiares, adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 18/12/1990, no ratificada por España. <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cmw.aspx> (consulta 16/06/2019)
- Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas, aprobada por Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas el 18/12/1992. Disponible en español: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/minorities.aspx> (consulta 16/06/2019)
- Convención sobre la protección del patrimonio cultural subacuático (París, 2 de noviembre de 2001). Instrumento de ratificación de España: BOE nº 55, de 5 de marzo de 2009.
- Declaración relativa a la destrucción intencional del patrimonio cultural. En https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000133171_spa.page=72 (Consulta: 16/06/2019)
- Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales (París, 20 de octubre de 2005). Instrumento de ratificación de España:

BOE nº 37, de 12 de febrero de 2007.

- Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (2006). Instrumento de ratificación BOE nº 96, de 21 de abril de 2008.
- Declaración de la Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, aprobada por la Asamblea General el 13 de septiembre de 2007. Disponible en español: <https://undocs.org/es/A/RES/61/295> (consulta 16/06/2019)
- Protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Nueva York, 10/12/2008). Instrumento de ratificación: BOE nº 48, de 25 de febrero de 2013.
- Observación General del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales nº 21, 2009. Derecho de toda persona a participar en la vida cultural (artículo 15, párrafo 1 a), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- <https://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/E.C.12.GC.21.Rev.1-SPA.doc> (consulta 16/06/2019)
- Informe de la experta independiente en la esfera de los derechos culturales, Sra. Farida Shaheed, de 21/03/2011 (A/HRC/17/38). Disponible en español en http://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?si=A/HRC/17/38 (consulta 16/06/2019)
- Declaración de Hangzhou, 2013. “La cultura: clave para el desarrollo sostenible”. http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/final_hangzhou_declaration_spanish.pdf (Consulta 16/06/2019).
- Resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015: Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. <https://undocs.org/es/A/RES/70/1> (Consulta: 16/06/2019)

B. ICOMOS

- Carta de Atenas de 1931 para la restauración de monumentos históricos. Adoptada en la primera conferencia internacional de arquitectos y técnicos de monumentos históricos. <http://www.icomoscr.org/doc/teoria/VARIOS.1931.carta.atenas.restauracion.monumentos.historicos.pdf> (Consulta 16/06/2019)

- Carta de Venecia adoptada por la asamblea general del ICOMOS: Carta Internacional sobre la conservación y la restauración de monumentos y sitios, adoptada por el ii congreso internacional de arquitectos y técnicos de monumentos históricos, reunidos en Venecia del 25 al 31 de 1964. https://www.icomos.org/charters/venice_sp.pdf (Consulta 16/06/2019)
- Carta de Burra para sitios de significación cultural, aprobada en Burra, Australia del Sur en 1979 y actualizada en 1981, 1988 y 1999. Versión española: https://www.icomos.org/charters/burra1999_spa.pdf (Consulta 16/16/2019)
- Carta de Florencia, redactada por el Comité internacional de jardines históricos ICOMOS-IFLA y adoptada el 15/12/1982 por la asamblea general de ICOMOS con vistas a completar la Carta de Venecia en esta materia específica https://www.icomos.org/images/DOCUMENTS/Charters/gardens_sp.pdf (Consulta: 16/06/2019)
- Documento de Nara (Japón) sobre la autenticidad en relación con la Convención sobre el Patrimonio Mundial de 1972, de 6 de noviembre de 1994.
- Carta del patrimonio vernáculo construido, aprobada por la asamblea general en México, en octubre de 1999. https://www.icomos.org/images/DOCUMENTS/Charters/vernacular_sp.pdf (Consulta 16/06/2019)
- Carta Internacional sobre turismo cultural. La gestión del turismo en los sitios con patrimonio significativo (Méjico, 1999). En: https://www.icomos.org/charters/tourism_sp.pdf (consulta 16/06/2019)
- Carta de Cracovia 2000. Principios para la conservación y restauración del patrimonio construido, adoptada por los participantes en la Conferencia Internacional sobre Conservación. <https://ipce.culturaydeporte.gob.es/dam/jcr:b3b6503d-cf75-4cb0-adaf-226740ebd654/2000-carta-cracovia.pdf> (consulta 16/06/2019)
- Carta sobre rutas culturales, adoptada por la asamblea general del ICOMOS en Quebec el 4/10/2008. http://www.international.icomos.org/charters/culturalroutes_sp.pdf (consulta 16/06/2019)
- Carta de Ename para la interpretación y presentación de sitios de patrimonio cultural, ratificada por la asamblea general el 4/10/2008. Disponible en español: https://www.icomos.org/images/DOCUMENTS/Charters/interpretation_sp.pdf (consulta 16/06/2019)

- Principios de La Valeta para la salvaguardia y gestión de las poblaciones y áreas urbanas históricas, aprobados por la asamblea general el 28/11/2011. <https://www.icomos.org/charters/CIVVIH%20Principios%20de%20La%20Valeta.pdf> (consulta: 16/06/2019)
- Informe conjunto sobre el enfoque de derechos humanos en la Convención de Patrimonio Mundial de 1972, fruto del taller desarrollado en Oslo en el 2014.

C. OTROS DE ÁMBITO UNIVERSAL

- Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. Agenda 21 de la cultura, aprobada en el año 2004 en Barcelona. <http://www.agenda21culture.net/es/documentos/agenda-21-de-la-cultura> (Consulta: 16/06/2019)
- Declaración política “La cultura es el cuarto pilar del desarrollo sostenible”, adoptada en Méjico en el año 2010 por el Ciudades y Gobiernos Locales Unidos. http://www.agenda21culture.net/sites/default/files/files/documentos/es/zz_cultura4pilards_esp.pdf (Consulta: 16/06/2019)
- *Código Ético Mundial para el Turismo*, adoptado por la Asamblea General de la OMT en 1999 (que se refiere sólo al uso turístico del patrimonio natural), disponible en: <http://ethics.unwto.org/es/content/codigo-etico-mundial-para-el-turismo> (consulta 16/06/2019)
- *Guía Práctica “Gestión de la saturación turística en sitios de interés natural y cultural”*. OMT, 2004 (consulta 16/06/2019) <https://www.e-unwto.org/doi/abs/10.18111/9789284407842>
- *Manual de gestión del turismo en sitios de Patrimonio Mundial*, de Arthur Pedersen, 2005 https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000128679_spa (consulta 16/06/2019)

ANEXO II: SENTENCIAS CITADAS ²²²

A. TRIBUNALES INTERNACIONALES

- Tribunal Europeo de Derechos Humano: Sentencia de 30 de marzo de 1989, número 10461/1983, caso CHAPPELL contra REINO UNIDO (<http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-164741>)
- Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas: sentencia del 16/01/03, asunto C-388/01, Comisión de las Comunidades Europeas contra Italia (<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=47975&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=8169374>)
- Corte Penal Internacional: sentencia de 27/09/2016 y la posterior decisión del tribunal de 17/08/2017 en cuanto a la orden de reparación, recurrida y finalmente resuelta el 8/03/2018 (<https://www.icc-cpi.int/mali/al-mahdi>)

B. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- STC 11/1981, de 8 de abril (BOE nº 99, de 25/04/1981)
- STC 48/2003, de 12 de marzo (BOE nº 63, de 14/03/2003)
- STC 45/1989, de 20 de febrero (BOE nº 52, de 2/03/1989)
- STC 36/1991, de 14 de febrero (BOE nº 66, de 18/03/1991)
- STC 247/2007, de 12 de diciembre (BOE nº 13, de 15/01/2008)
- STC 31/2010, de 28 de junio (BOE nº 172, de 16/07/2010)
- STC 17/1991, de 31 de enero (BOE nº 48, de 21/02/1991)
- STC 122/2014, de 17 de julio (BOE nº 198, de 18/08/2014)
- Auto TC 79/1999, de 8 de abril (inadmisión del recurso de amparo 2680/1997) <http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/17992>)

²²² Por orden de aparición

- STC 172/1996, de 31 de octubre (BOE nº 291, de 3/12/1996)
 - STC 73/1997, de 11 de abril (BOE nº 114, de 13/05/1997)
 - STC 53/1985, de 11 de abril (BOE nº 119, de 18/05/1985)
 - STC 236/2007, de 7 de noviembre, y (BOE nº 295, de 10/12/2007)
 - STC 70/2009, de 23 de marzo (BOE nº 102, de 27/04/2009)
 - STC 55/2018, de 24 de mayo (BOE nº 151, de 22/06/2018)
-

C. TRIBUNAL SUPREMO

- STS 163/1989, de 15 de febrero (Roj: STS 1028/1989 - ECLI: ES:TS:1989:1028)
- STS de 9 de octubre de 2009 (Roj: STS 6255/2009 - ECLI: ES:TS:2009:6255)
- STS nº 77, de 28 de enero de 1982 (Roj: STS 1205/1982 - ECLI: ES:TS:1982:1205)
- STS de 26 de junio de 2012 (Roj: STS 5030/2012 - ECLI: ES:TS:2012:5030)
- ATS de 20/11/2008 (Roj: ATS 12954/2008 - ECLI: ES:TS:2008:12954A)
- STS 528/2009 de 10 de febrero de 2009 (Roj: STS 528/2009 - ECLI: ES:TS:2009:528)
- STS de 29 de septiembre de 2010 (Roj: STS 4852/2010 - ECLI: ES:TS:2010:4852)
- STS de 21 de febrero de 2012 (Roj: STS 833/2012 - ECLI: ES:TS:2012:833)
- STS 4852/2010, de 29 de septiembre (Roj: STS 4852/2010 - ECLI: ES:TS:2010:4852)
- STS 833/2012 de 21 de febrero (Roj: STS 833/2012 - ECLI: ES:TS:2012:833)
- STS 5030/2012, de 26 de junio de 2012 (Roj: STS 5030/2012 - ECLI: ES:TS:2012:5030)
- ATS de 10/12/2015 (Roj: ATS 10688/2015 - ECLI: ES:TS:2015:10688A)
- STS 7408/2000, de 16 de octubre (Roj: STS 7408/2000 - ECLI: ES:TS:2000:7408)

D. TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA

- STSJ de Cataluña 552/2007, de 26 de junio (Roj: STSJ CAT 8529/2007 - ECLI:

ES:TSJCAT:2007:8529)

- STSJ de Castilla-León 414/2005, de 28 de enero (Roj: STSJ CL 414/2005 - ECLI: ES:TSJCL:2005:414)
- STSJ de Galicia nº 1183/2011, de 1 de diciembre (Roj: STSJ GAL 10331/2011 - ECLI: ES:TSJGAL:2011:10331)
- STSJPV 238/2015, de 11 de mayo (Roj: STSJ PV 1808/2015 - ECLI: ES:TSJPV:2015:1808)
- STSJPV 294/2003, de 9 de abril (Roj: STSJ PV 1870/2003 - ECLI: ES:TSJPV:2003:1870)

E. OTROS

- Sentencia de la Sala de Justicia nº 16/2004, de 29 de julio, del Tribunal de Cuentas ([https://www.tcu.es/repositorio/8e179242-f893-4ae0-9dc6-a98ab193eaa4/SENTENCIA%2016%20dictada%20por%20SALA%20DE%20JUSTICIA%20el%202004-07-29%20\(936\).pdf](https://www.tcu.es/repositorio/8e179242-f893-4ae0-9dc6-a98ab193eaa4/SENTENCIA%2016%20dictada%20por%20SALA%20DE%20JUSTICIA%20el%202004-07-29%20(936).pdf))