

## REFLEXIONES SOBRE LA INDETERMINACION Y AMPLITUD DEL PATRIMONIO CULTURAL(\*)

FERNANDO LÓPEZ RAMÓN

*SUMARIO: — I. LAS TRADICIONALES INDETERMINACIÓN Y AMPLITUD DEL PATRIMONIO HISTÓRICO ESPAÑOL: 1. La indeterminación del concepto de bien cultural. 2. Las ampliaciones normativas del Patrimonio Cultural. — II. LA LEGÍTIMA FORMACIÓN DE LOS PATRIMONIOS CULTURALES AUTONÓMICOS: 1. Las competencias autonómicas en materia de Patrimonio Cultural. 2. Continuidad e innovación del sistema estatal en la legislación autonómica. — III. LAS AMPLIACIONES DEL ÁMBITO DEL PATRIMONIO CULTURAL EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA: 1. Las definiciones del Patrimonio Cultural: incongruencias e incidencia sobre el Urbanismo municipal. 2. Las nuevas categorías y la permanencia del Patrimonio Cultural residual. 3. Los bienes inmateriales y su improcedente inclusión en el Patrimonio Cultural. 4. La figura de los Parques Culturales y sus objetivos de Ordenación del Territorio. — IV. LA CONVENIENTE RECONDUCCIÓN DEL SISTEMA: 1. Determinación, efectividad y pluralidad del Patrimonio Cultural. 2. La figura de los Parques Culturales y sus objetivos de Ordenación del Territorio. — BIBLIOGRAFÍA.*

### I. LAS TRADICIONALES INDETERMINACIÓN Y AMPLITUD DEL PATRIMONIO HISTÓRICO ESPAÑOL

Indeterminación y amplitud son dos notas de la noción de Patrimonio Cultural que cuentan con amplios fundamentos doctrinales y normativos en nuestra experiencia, determinando una característica del Patrimonio Histórico Español definido por el legislador estatal. Interesa pues comenzar haciéndose cargo de la citada característica, a fin de posibilitar el desenvolvimiento del objeto del presente trabajo, consistente en analizar las manifestaciones de las notas citadas en las más recientes regulaciones sobre el Patrimonio Cultural procedentes de las Comunidades Autónomas.

En realidad, la indeterminación y la amplitud son componentes del Patrimonio Cultural que cabe encontrar tanto en la legislación es-

---

(\*) Trabajo realizado dentro del Proyecto de Investigación P80/98 del Consejo Superior de Investigación y Desarrollo de la Diputación General de Aragón.

tatal como en las leyes autonómicas dictadas para regular la materia. Así, en este primer epígrafe expondremos las características ya tradicionales del concepto de bien cultural manejado en la legislación estatal. Ahora bien, habida cuenta de la abundancia de estudios sobre el régimen del Patrimonio Histórico Español, especialmente interesa poner de relieve las ampliaciones observables en el ámbito de los Patrimonios Culturales autonómicos. Para ello, en el segundo epígrafe, sintetizaremos las bases de la legitimidad constitucional y estatutaria que ampara la formación de nuevos Patrimonios Culturales autonómicos, así como el encaje de estos con el Patrimonio Histórico Español y las competencias del Estado. En el tercer epígrafe agruparemos los diversos mecanismos que producen el efecto de ampliación de los Patrimonios Culturales, procurando reflexionar críticamente sobre su coherencia con el ordenamiento jurídico en el que se insertan. Dedicaremos el último epígrafe a sacar algunas consecuencias de las anteriores reflexiones, procurando también ofrecer una visión positiva de este sector con algún ejemplo obtenido de la legislación autonómica.

### 1. La indeterminación del concepto de bien cultural

Desde la perspectiva jurídica, el problema de la noción de bien cultural se ha planteado a efectos de determinar el ámbito de la legislación aplicable, esto es, los bienes susceptibles de regirse por la normativa protectora.

En la experiencia italiana, la influyente COMMISSIONE FRANCESCHINI (1967) mantuvo la tesis de que los bienes culturales constituían un género de bienes naturalmente existente, con independencia de si la presencia de sus valores culturales había sido previamente constatada por la Administración pública. Todo bien «*che costituisca testimonianza materiale avente valore di civiltà*», en la conocida expresión de la Declaración final de la citada Comisión, había de ser considerado bien cultural. De ahí que el acto administrativo acreditativo del «valor de civilización» mereciera la consideración de acto declarativo, de naturaleza reglada, limitado a comprobar la concurrencia en la realidad de los requisitos establecidos previamente en la norma que ordena la protección de los bienes culturales (1).

(1) Como es sabido, uno de los componentes de la Comisión, el prestigioso Prof. M.S. GIANNINI (1976), ofreció una profunda fundamentación jurídica para los planteamientos anteriores, utilizando la distinción entre cosa y bien. Habida cuenta de que las cosas u objetos de la realidad permiten diversos bienes o utilidades definidos por el Derecho, la noción de bien cultural podría explicarse como un bien o utilidad colectiva

El legislador español parece influido por los originales planteamientos italianos. En efecto, la LPHE (1985) contiene una genérica definición del Patrimonio Histórico Español, en la que se integran directamente, *ex lege*, «los inmuebles y objetos muebles de interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico o técnico» (art. 1.2), mencionándose también los «Patrimonios Documental y Bibliográfico», el «valor antropológico» (en el mismo art. 1.2) y los «elementos geológicos» (arts. 40.1 y 41.1, al hilo de la regulación del Patrimonio Arqueológico). En ese conjunto indeterminado, la LPHE permite la identificación de determinados bienes, mediante declaraciones administrativas: «Los bienes más relevantes del Patrimonio Histórico Español deberán ser inventariados o declarados de interés cultural en los términos previstos en esta Ley» (art. 1.3). Estos últimos bienes, los bienes declarados formalmente (en las categorías de BIC o de Bien Inventariado), son objeto de un estatuto pormenorizado en la LPHE, mientras que el régimen de los restantes bienes del Patrimonio Histórico Español parece limitarse a reglas genéricas: enunciado de funciones de los poderes públicos (arts. 2-6), reconocimiento de la acción pública (art. 8) y obligación de conservación a cargo de los propietarios (art. 36.1) (2).

proyectado sobre determinados objetos. De esta manera, toda la problemática de la incidencia de los bienes culturales sobre la propiedad privada recibe una explicación: el bien cultural expresa un derecho de disfrute público compatible con el derecho del propietario sobre el mismo objeto. Liberado el concepto de bien cultural del condicionante propietario, ya es posible obtener todas las consecuencias de su caracterización como categoría genérica, susceptible pues de medidas de protección aun al margen de la previa declaración administrativa, sin implicar consecuencias indemnizatorias para el propietario, etc.

La inteligente explicación del maestro italiano no ha dejado de tener detractores entre sus propios discípulos, como CAVALLO (1988), que ha resaltado la variedad de las cosas u objetos que pueden merecer la consideración de «culturales». Para este autor, la expresión bien cultural es una «mera síntesis verbal», dado que la cualidad cultural no es algo immanente a las cosas, sino la consecuencia de una valoración administrativa, producto de la ponderación entre el conjunto de los intereses públicos. Los objetos devienen bienes culturales «por efecto de la declaración». De ahí que no pueda compartirse, según este autor, la idea de la Comisión FRANCESCHINI de un género de bienes naturalmente cultural, con independencia de su declaración.

(2) Entre las diversas explicaciones doctrinales del sistema de la LPHE (1985), BARRERO (1990: p. 156) es quien parece seguir más de cerca los planteamientos de GIANNINI, al afirmar que el concepto jurídico de Patrimonio Histórico está integrado no por bienes patrimoniales, sino por bienes de interés general en tanto que portadores de interés histórico, artístico y cultural, características no ligadas a la titularidad de los bienes.

ALONSO (1992: pp. 152-159) acepta el concepto amplio de Patrimonio Histórico, según la LPHE, pero trata de hacerlo compatible con «la necesidad de individualización de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español», admitiendo otros mecanismos de identificación de tales bienes, distintos de su declaración como BIC o

En todo caso, si ése es el planteamiento que, con claras conexiones italianas, cabe identificar en el actual legislador español, conviene tener en cuenta que un sistema de mayor concreción del objeto, mediante el establecimiento de criterios de antigüedad y la exigencia de declaraciones protectoras, se siguió en el Derecho español hasta la Ley del Patrimonio Histórico-Artístico Nacional (1933), que fue la que introdujo la indeterminación en su ámbito de aplicación, prefigurando los planteamientos de la LPHE (1985) y de las leyes autonómicas en la materia (3).

## 2. Las ampliaciones normativas del Patrimonio Cultural

Si la indeterminación constituye ya un característico problema de la noción de Patrimonio Cultural que viene manejándose en nuestro Derecho, debe constatarse, por añadidura, que esa misma noción parece llamada a experimentar constantes ampliaciones, al hilo de la sucesión de regulaciones en el tiempo. Un buen conocedor de este sec-

Bienes Inventariados: la catalogación urbanística, la prueba pericial, la declaración a efectos tributarios o aduaneros.

ALEGRE (1994: t. I, pp. 673-678) es quien mayores dudas ha expresado sobre la noción italiana de bien cultural, que sitúa «entre el mito y la realidad», adhiriéndose a las críticas formuladas por CAVALLO, habida cuenta especialmente de «la insoslayable existencia de una propiedad cultural privada». Estas críticas no significan que el autor ignore la existencia de un concepto legal de Patrimonio Histórico Español, integrado por bienes declarados formalmente y por otros bienes no declarados (t. I, pp. 321-323), sobre todos los cuales pesa el «deber general de conservación, mantenimiento y custodia» (t. II, pp. 108-109).

(3) La Ley 3ª, título XX, libro VIII de la Novísima Recopilación, recogiendo disposiciones anteriores (de 1802 y 1803), tras una larga lista de objetos, terminaba la enumeración de lo que debía entenderse como «monumentos antiguos» mencionando «finalmente, cualesquiera cosas aun desconocidas, reputadas por antiguas, ya sean púnicas, romanas, cristianas, ya godas, árabes y de la baja edad». En consecuencia, su ámbito de aplicación aparecía delimitado por un criterio temporal que dejaba fuera a cualquier objeto producido en el Renacimiento (siglo XV) o con posterioridad.

La Ley de Excavaciones y Antigüedades (1911), en vigor hasta la LPHE (1985), refería también su ámbito de aplicación a «todas las obras de arte y productos industriales pertenecientes a las edades prehistórica, antigua y media» (art. 2).

La Ley de Monumentos (1915) y el Real Decreto-Ley de la Riqueza Artística (1926), ambos derogados en 1933, optaban por el criterio de la previa declaración protectora para aplicar sus técnicas de protección.

La Ley del Patrimonio Histórico-Artístico Nacional (1933) abrió las vías de la indeterminación y la amplitud del concepto de Patrimonio Cultural, al referir su ámbito a cuantos bienes «de interés artístico, arqueológico, paleontológico o histórico haya en España de antigüedad no menor de un siglo»; teniendo en cuenta, además, que la exigencia de la antigüedad centenaria terminaba siendo ponderada con el criterio del «valor artístico o histórico indiscutible, exceptuando, naturalmente, las obras de autores contemporáneos» (art. 1). Algunos preceptos de la Ley, como el art. 27 (sobre suspensión de obras) se aplicaban a bienes no declarados previamente.

tor (ÁLVAREZ, 1989: p. 96), resaltaba en tal sentido las dificultades en identificar los componentes de la «herencia cultural del hombre reflejada en sus creaciones, productos y obras», especialmente habida cuenta del «esfuerzo de los legisladores para no dejar sin protección a todo lo que constituya la herencia cultural de la comunidad».

Esa tendencia permanente a la expansión del Patrimonio Cultural probablemente sea consecuencia de haber ligado el ámbito de ese Patrimonio a la propia indeterminación del concepto de cultura, manto capaz de cubrir las más variadas manifestaciones. De las antigüedades y las cosas de arte a los elementos etnográficos e industriales, una suerte de movimiento continuo va integrando sucesivamente elementos en el ámbito de protección; «¿por qué —se pregunta el autor citado— ha de ser más creación cultural una pintura o una estatua que un mueble o un arado; un palacio que el conjunto de un pueblo de montaña; un castillo que un camino o un puente; una joya que una jarra?» (4).

Es fácil justificar las ampliaciones del ámbito del Patrimonio Cultural desde el concepto de la cultura que, en la definición del diccionario, equivale al «conjunto de conocimientos y modos de vida y costumbres que se dan en un pueblo o una época». De la misma manera, parecería sencillo fundamentar el engrandecimiento de la Ordenación del Territorio o de la Protección del Medio Ambiente, partiendo de los contenidos eventuales de los conceptos de territorio o de medio ambiente. Sin embargo, las funciones públicas no pueden organizarse exclusivamente desde la lógica de los conceptos, sobre todo habida cuenta de las posibles coincidencias en los correspondientes ámbitos de actuación de distintas funciones. De ahí la necesidad del planteamiento normativo, buscando adecuadas soluciones organizativas, de acuerdo con los intereses y recursos (financieros y humanos) existentes.

(4) Conviene, no obstante, tener en cuenta que los conceptos no se mueven por sí solos, no reclaman competencias ni suscitan conflictos. Es decir, los conceptos, como producto del raciocinio, son elementos empleados por las personas para defender sus intereses. Y en tal sentido, al tratar de la expansión del concepto de cultura y de su aplicación al Patrimonio Cultural, no cabe olvidar algo tan sencillo como el éxito de los estudios de Historia del Arte entre los universitarios españoles. Esta especialidad científica, inicialmente centrada al estudio de las manifestaciones materiales más relevantes de la cultura humana, ha ido paulatinamente ampliando su objeto y, en consecuencia, reclamando un papel para sus titulados en campos variados, más allá de los tradicionales destinos en la enseñanza y los museos.

## II. LA LEGÍTIMA FORMACIÓN DE LOS PATRIMONIOS CULTURALES AUTONÓMICOS

Junto al Patrimonio Histórico Español, las leyes de las Comunidades Autónomas han ido identificando propios Patrimonios Culturales o Históricos, cuya mera existencia implica al menos el germen de una sustancial ampliación del objeto del Patrimonio Cultural. En efecto, si en lugar de una para todo el Estado son diecisiete las Administraciones llamadas, cada una en su Comunidad Autónoma, a identificar los bienes integrados en el concepto indeterminado de Patrimonio Cultural, no parece difícil deducir la lógica tendencia a la ampliación del objeto que la reducción del ámbito territorial entraña, sea por las menores exigencias de calidad en el objeto en cuestión, sea por las mayores capacidades para su conocimiento.

En consecuencia, en el presente epígrafe interesa comenzar estudiando, primero, los fundamentos de la legitimidad competencial de los Patrimonios Culturales autonómicos y, después, las características generales de su contenido.

### 1. Las competencias autonómicas en materia de Patrimonio Cultural

El marco constitucional y estatutario sobre las competencias relativas al Patrimonio Cultural resulta muy favorable a las Comunidades Autónomas. De una parte, en la lista de competencias garantizadas a todas las Comunidades Autónomas, se reconoció la posibilidad de que los Estatutos de Autonomía asumieran las competencias relativas al «Patrimonio Monumental de interés de la Comunidad Autónoma» (art. 148.1.16ª Const.). De otra parte, las referencias a la materia en la lista de competencias necesarias del Estado se limitaron a reservar a éste la «defensa del Patrimonio Cultural, Artístico y Monumental Español contra la exportación y la expoliación» (art. 149.1.28ª Const.), aunque al propio tiempo se singularizaba el título competencial del Estado sobre «museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas» (en el mismo art. 149.1.28ª Const.) y, además, se incluía un genérico título de competencia del Estado en materia cultural, pues «sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas» (art. 149.2 Const.).

La combinación de esas referencias constitucionales ha determinado un amplio campo competencial para las Comunidades Autóno-

mas, una vez que la interpretación de tales referencias en sentido favorable al Estado o no se planteó o no llegó a prevalecer.

No se planteó, por ejemplo, ninguna hermenéutica que obtuviera consecuencias de las diferentes expresiones utilizadas en el texto constitucional para caracterizar el objeto competencial, que en el caso de las competencias garantizadas a las Comunidades Autónomas recibe la denominación de «Patrimonio Monumental» (art. 148.1.16ª Const.), mientras que para el Estado se emplea la expresión «Patrimonio Cultural, Artístico y Monumental» (art. 149.1.28ª Const.). Ya fuera por apreciar las dificultades de todo intento de profundizar en una diferenciación de las competencias fundada en una diversidad de los objetos o bienes considerados, ya por estimar la variedad del lenguaje producto de una falta de claridad conceptual, o por cualquier otra causa, lo cierto es que no se suscitó un debate sobre ese problema terminológico. Hasta el extremo de poder constatarse en la actualidad el uso de una pluralidad de calificaciones («Histórico», «Cultural», «Artístico») aplicadas sin claro sentido diferenciador al mismo objeto («Patrimonio») (5).

Hubo, ciertamente, algún intento doctrinal de comprimir el alcance de las competencias autonómicas, a fin de permitir un esponjamiento de las competencias estatales (6). Incluso la legislación del Estado intentó construir un amplio sistema de competencias propias en

(5) La indiferencia del lenguaje jurídico, en punto a caracterizar con una denominación lo que aquí llamamos Patrimonio Cultural (que es, probablemente, la expresión más amplia), se pone de manifiesto en la variedad terminológica empleada en los Estatutos de Autonomía, para asumir la competencia en la materia. La enumeración más detallada se encuentra en el Estatuto de Aragón, que se refiere al «Patrimonio Cultural, Histórico, Artístico, Monumental, Arqueológico, Arquitectónico y Científico» (art. 35.1.33ª Estatuto Aragón) y la más parca en el Estatuto de Madrid, que sólo cita al «Patrimonio Monumental» (art. 26.14ª). En todos los casos, la competencia se asume con el carácter de exclusiva, aunque precisando, bien que se trata del Patrimonio «de interés de la Comunidad Autónoma», bien que la exclusividad lo es «sin perjuicio de las competencias reconocida al Estado en el art. 149.1.28ª de la Constitución» (o fórmulas similares).

(6) Tempranamente, MUÑOZ MACHADO (1982: pp. 594-599) sostuvo la tesis que vinculaba la delimitación de competencias sobre el Patrimonio Cultural a lo que estableciera la legislación del Estado. Entendía este autor que la competencia que al Estado había reservado la Constitución sobre tal Patrimonio (art. 149.1.28ª Const.) no era sólo la «defensa... contra la exportación y expoliación». Las competencias estatales sobre tales materias ya derivarían de otros títulos competenciales del Estado, relativos a las relaciones internacionales (art. 149.1.3ª Const.) y a la legislación penal (art. 149.1.6ª Const.). Por tanto, las competencias estatales debieran referirse más bien a la «defensa», como término genérico que identificaría el establecimiento del régimen general de protección del Patrimonio Cultural, al que se añadirían los específicos títulos competenciales en las materias estrictas de «exportación y expoliación» de dicho Patrimonio.

la materia, a través de la LPHE (1985), que pretendió configurar esta materia como un ámbito de competencias concurrentes del Estado y de las Comunidades Autónomas (7).

Sin embargo, las anteriores pretensiones de configurar un amplio campo competencial del Estado sobre el Patrimonio Cultural sufrieron un duro golpe, a raíz de la doctrina fijada en la STC 17/1991, de 31 de enero, que resolvió los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por las Comunidades Autónomas de Cataluña, País Vasco y Galicia contra la LPHE.

El Tribunal Constitucional reconoció la existencia de un amplio ámbito de competencias concurrentes entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de cultura, de conformidad con el art. 149.2 Const. Justamente en ese precepto se encontraría el fundamento constitucional de la competencia del Estado para aprobar una ley como la impugnada LPHE, cuya finalidad estriba en establecer «principios institucionales que reclaman una definición unitaria». Pero, desde esa posibilidad brindada por la norma fundamental, no cabe que el Estado se extienda a ámbitos que no le corresponden, como sería la entera protección del Patrimonio Cultural. De admitirse tal planteamiento, quedaría vacío de contenido el específico título competencial que circunscribe las competencias del Estado sobre el Patrimonio Cultural a su «defensa... contra la exportación y expoliación» (art. 149.1.28ª Const.).

En aplicación de la anterior doctrina general, el TC fue estableciendo una interpretación conforme a la Constitución de la LPHE

(7) El art. 2.1 LPHE (1985) consideraba como «deberes y atribuciones esenciales» del Estado «garantizar la conservación del Patrimonio Histórico Español, así como promover el enriquecimiento del mismo y fomentar y tutelar el acceso de todos los ciudadanos a los bienes comprendidos en él». Competencias genéricas que el precepto legal decía derivar de los artículos constitucionales 44 (derecho de acceso a la cultura), 46 (protección del Patrimonio Cultural), 149.1.1ª (garantía de la igualdad en el cumplimiento de derechos y deberes constitucionales) y 149.2 (la cultura como campo de competencias concurrente).

Una vez establecidas esas competencias genéricas, el mismo art. 2.1 LPHE (1985) añadía las específicas: «Asimismo, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 149.1.28ª de la Constitución, la Administración del Estado protegerá dichos bienes frente a la exportación ilícita y la expoliación».

De esta forma, se pretendía configurar un amplio campo de competencias concurrentes entre el Estado y las Comunidades Autónomas sobre el Patrimonio Cultural. Concurrencia competencial que, en caso de conflicto, habría de haberse resuelto en favor de la prevalencia del Derecho del Estado, conforme a la cláusula recogida en el art. 149.3 Const.

El planteamiento competencial de la LPHE (1985) fue aceptado por BARRERO (1990: PP. 401-411), aun constatando el carácter polémico de las opciones asumidas por el legislador estatal.

(1985). De esta forma, por ejemplo, la cláusula legal de atribución al Estado de la competencia para la difusión internacional de los bienes que integren el Patrimonio Histórico Español (art. 3.2 LPHE), expresamente fundamentada en la genérica competencia sobre relaciones internacionales del Estado (art. 149.1.3ª Const.), habrá de considerarse compatible con una competencia ejecutiva de las Comunidades Autónomas para llevar a cabo la misma difusión internacional. El Estado únicamente podría reclamar la completa exclusividad de tales actuaciones si se tratara «de actos generadores de responsabilidades del Estado con terceros, sean políticas o económicas».

En todo caso, el principal efecto de la interpretación de la LPHE (1985) llevada a cabo por la STC 17/91 consiste en el pleno apoderamiento de las Comunidades Autónomas para aplicar esa norma legal y concretamente para producir las declaraciones de BIC y Bienes Inventariados. Las únicas salvedades que se aceptan por el TC, recogiendo las referencias del art. 6.b) LPHE, son las declaraciones de BIC que afecten a bienes adscritos a servicios públicos gestionados por el Estado o que formen parte del Patrimonio Nacional, supuestos en los que cabe la plenitud competencial del Estado. En los restantes casos, el marco constitucional lleva a asegurar que las competencias habrán de corresponder a las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de la validez del régimen estatal relativo a distintos mecanismos de coordinación y publicidad regulados en la LPHE, como los relativos al Registro General de los BIC, el título oficial de BIC, el Inventario General, etc.

Se legitima así la formación de los diversos Patrimonios Culturales Autonómicos, regidos por leyes propias, de aplicación preferente aun con referencia a objetos incluidos en el concepto del Patrimonio Histórico Español. Efecto éste que no se ha podido evitar por ninguna de las interpretaciones que han pretendido corregir o alterar la fundamentación de la STC 17/91 (8).

(8) Han sido varias las interpretaciones doctrinales que han intentado sostener el sistema de distribución de competencias establecido en la LPHE (1985), a pesar de la intervención correctora del alcance de tal norma legal que supuso la STC 17/91.

ALONSO (1992: pp. 84-89 y 101) mantuvo el carácter compartido de las competencias en materia de Patrimonio Histórico, entendiendo que correspondía al Estado fijar con efecto prevalente las facultades de su competencia, de forma que el resto sería de las Comunidades Autónomas.

ALEGRE (1994: pp. 683-686) planteó la necesidad de interpretar conjuntamente las expresas referencias competenciales sobre el Patrimonio Cultural contenidas en los arts. 148.1.16ª y 149.1.28ª de la Constitución. De esta manera, las competencias de las Comunidades Autónomas habrían de entenderse limitadas a objetos de menor relevancia, conforme a la mención constitucional del «Patrimonio Monumental de interés de la

## 2. Continuidad e innovación del sistema estatal en la legislación autonómica

El anterior planteamiento competencial, generoso, en definitiva, para las Comunidades Autónomas, parece haber determinado, sin embargo, hasta época reciente un cierto retraimiento legislativo de aquellas en la materia del Patrimonio Cultural. En efecto, hasta hace poco, si marginábamos la abundante legislación autonómica sobre archivos, bibliotecas y museos, la actividad legislativa de las Comunidades Autónomas referida al Patrimonio Cultural resultaba escasa. La mayor parte de las Comunidades Autónomas se limitaba a regular por vía reglamentaria aspectos muy concretos, dentro del sistema de la LPHE (1985). Cuestiones como la regulación de las medidas de fomento en el ámbito autonómico o la distribución de competencias en la materia entre los órganos de la Comunidad Autónoma, eran las preferentemente tratadas.

La situación ha variado. Paulatinamente las Comunidades Autónomas van aprobando las leyes reguladoras de los correspondientes Patrimonios Culturales (9). Leyes éstas que se insertan con normalidad en el

Comunidad Autónoma» (art. 148.1.16ª Const.). Tal mención constituiría una especie de límite natural de las competencias autonómicas en la materia; límite natural que se correspondería con las tradicionales categorías de los Monumentos Histórico-Artísticos de Interés Local y Provincial. Por el contrario, al Estado habrían de corresponder las competencias sobre el Patrimonio Cultural de interés general, explicándose la exclusiva referencia constitucional a la «defensa... contra la exportación y la expoliación» (art. 149.1.28ª Const.) como un planteamiento mínimo de defensa de dicho Patrimonio, recogido en el título competencial por coherencia con el objetivo constitucional de garantizar su conservación (art. 46 Const.).

PÉREZ DE ARMIÑÁN (1997: pp. 60 y 67) se ha mostrado crítico con la legislación autonómica sobre el Patrimonio Cultural, por su dispersión y por no limitarse al desarrollo del sistema de la LPHE.

En el extremo opuesto a estos autores, ERKOREKA (1995: pp. 133-141) ha criticado la interpretación de la LPHE llevada a cabo en la STC 17/91, sobre la base de un amplio concepto de «expoliación» del Patrimonio Cultural que, para el autor, carece de fundamento.

(9) La lista de leyes autonómicas generales sobre el Patrimonio Cultural comprende:

- 1.—Ley de Castilla-La Mancha 4/1990, de 30 de mayo, del Patrimonio Histórico de Castilla-La Mancha.
- 2.—Ley de País Vasco 7/1990, de 3 de julio, del Patrimonio Cultural Vasco.
- 3.—Ley de Andalucía 1/1991, de 3 de julio, del Patrimonio Histórico de Andalucía.
- 4.—Ley de Cataluña 9/1993, de 30 de septiembre, del Patrimonio Cultural Catalán.
- 5.—Ley de Galicia 8/1995, de 30 de octubre, del Patrimonio Cultural de Galicia.
- 6.—Ley de Valencia 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciano.
- 7.—Ley de Madrid 10/1998, de 9 de julio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid.
- 8.—Ley de Cantabria 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural de Cantabria.

sistema conceptual de la LPHE, pues aunque contribuyen a dotarlo de un mayor barroquismo, en ningún caso expresan opciones técnicas radicalmente diferenciadas, ni entre sí, ni con respecto a la legislación estatal, cuyas pautas generales parecen asumir y completar.

Se observa pues una clara continuidad, con respecto a la LPHE (1985), en las regulaciones autonómicas. Incluso cabría referir datos que permiten constatar un cierto prestigio, entre los legisladores autonómicos, de la legislación estatal sobre el Patrimonio Cultural. Ese prestigio derivaría, de una parte, del dato negativo, esto es, de la casi total ausencia de rechazos expresos hacia la legislación del Estado en las leyes autonómicas. Junto a ello, de otra parte, con mayor peso, está el dato positivo, la expresa referencia en algunos preámbulos de las leyes de las Comunidades Autónomas a las bondades de la legislación del Estado (10).

Esa continuidad técnica, entre la ley estatal y las leyes autonómicas, responde a un planteamiento lógico que considera que el Patri-

9.—Ley de Baleares 12/1998, de 21 de diciembre, del Patrimonio Histórico de las Islas Baleares.

10.—Ley de Aragón 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés.

11.—Ley de Canarias 4/1999, de 15 de marzo, de Patrimonio Histórico de Canarias.

12.—Ley de Extremadura 2/1999, de 29 de marzo, de Patrimonio Histórico y Cultural de Extremadura.

(10) Así, en el preámbulo de la Ley Castilla-La Mancha (1990) se asegura que «en los diversos títulos y disposiciones de la Ley del Patrimonio Histórico Español y su Reglamento... se contienen suficientes fórmulas para garantizar el cumplimiento del mandato del artículo 46 de la Constitución», habida cuenta de lo cual, «sólo se hace necesario regular contenidos y valores propios del Patrimonio Cultural de Castilla-La Mancha».

Con toda claridad también, se afirma en el preámbulo de la Ley de Andalucía (1991) que ésta «introduce los planteamientos formulados por la Ley del Patrimonio Histórico Español... adaptándolos a las necesidades de la Comunidad Autónoma».

En la exposición de motivos de la Ley de Galicia (1995) se comienza evocando «los precedentes legislativos orientados a la protección y conservación del Patrimonio Histórico», que hundirían sus «profundas raíces» nada menos que en el «mundo romano», aunque «tienen sus huellas más recientes en la siempre meritoria y respetada Ley de 13 de mayo de 1933, fuente inagotable cargada entonces de modernidad»; Ley republicana de la que la LPHE (1985) sería «heredera», «basándose en conceptos y criterios llenos de un fecundo aliento».

Igualmente, el preámbulo de la Ley de Madrid (1998) reclama cómo «la interrelación con la legislación estatal ha de ser necesariamente estrecha y por ello se ha tomado como referencia la Ley del Patrimonio Histórico Español y se ha huido en lo posible de la utilización de nomenclaturas diversas para expresar la misma realidad protegida».

Y el preámbulo de la Ley de Baleares (1998) manifiesta que «la presente Ley quiere aprovechar, en gran medida, las técnicas jurídicas diseñadas por la Ley del Patrimonio Histórico Español».

monio Histórico Español está integrado por los Patrimonios Culturales de las Comunidades Autónomas. Porque no otra es la consecuencia derivada del sistema de la LPHE (1985), conforme a la interpretación de la STC 17/91 que han seguido las leyes sobre los diferentes Patrimonios Culturales autonómicos. Así, el preámbulo de la Ley de Aragón (1999) afirma que el Patrimonio Cultural Aragonés «es propiedad común de toda la ciudadanía aragonesa y sus elementos han contribuido, y siguen contribuyendo, a la configuración de la cultura española y del conjunto de los países mediterráneos».

Ninguna objeción insalvable merece tal planteamiento lógico, pues dada la amplitud del concepto de Patrimonio Cultural mantenido por las leyes autonómicas será difícil que un determinado objeto quede excluido de su ámbito y, por tanto, de la acción defensora del Estado contra la exportación y la expoliación. Si acaso, se echa en falta el establecimiento en la legislación estatal de un mecanismo subsidiario de identificación de los bienes del Patrimonio Histórico Español, un procedimiento que permitiera al Estado subsanar el incumplimiento por las Comunidades Autónomas de la obligación constitucional de protección del Patrimonio Cultural (art. 46 Const.). Lo cierto es que la redacción literal de la LPHE (1985) hacía innecesario ese mecanismo subsidiario, dado que concentraba las declaraciones protectoras en autoridades estatales. Sin embargo, la relectura de esa norma impuesta por la STC 17/91, al remitir las declaraciones a las Comunidades Autónomas, plantea las dudas sobre la indicada laguna normativa.

En todo caso, el reconocimiento formal de los Patrimonios Culturales de las Comunidades Autónomas conlleva un efecto expansivo del genérico concepto de Patrimonio Cultural, pues la multiplicación de las autoridades ejecutivas permite llegar a un número más amplio de bienes. Tal parece ser, cuanto menos, el camino cuyo recorrido presagian las ampliaciones del ámbito del Patrimonio Cultural advertibles en las correspondientes leyes de las Comunidades Autónomas.

### III. LAS AMPLIACIONES DEL ÁMBITO DEL PATRIMONIO CULTURAL EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA

De acuerdo con cuanto hasta aquí se ha venido exponiendo, la legislación autonómica ha mantenido e incrementado la indeterminación y la amplitud características del Patrimonio Cultural en el Derecho español. Así cabe comprobarlo en diversos contenidos de esa legislación que trataremos de analizar en el presente epígrafe.

Destacaremos, en primer lugar, las amplias definiciones de los bienes incluidos en ese Patrimonio, que en algunas leyes autonómicas

rebasan la larga lista de intereses determinantes de la inclusión de los bienes en el Patrimonio protegido por la LPHE (1985).

En segundo término, se examinarán las técnicas empleadas por las Comunidades Autónomas para hacer frente a la enorme amplitud del concepto de Patrimonio Cultural, pues «los bienes que tienen alguno de los valores señalados son obviamente innumerables», como con expresividad destaca el preámbulo de la Ley de Valencia (1998). Ante esa situación, algunas leyes autonómicas han reaccionado incrementando las categorías de bienes protegidos, en un intento de ofrecer una escala de niveles de protección.

Por último, veremos cómo la ampliación del objeto del Patrimonio Cultural se pone especialmente de relieve en el tratamiento dado por la legislación autonómica a los bienes inmateriales.

#### 1. Las definiciones del Patrimonio Cultural: incongruencias e incidencia sobre el Urbanismo municipal

Como se recordará, según la LPHE (1985), integran el Patrimonio Histórico Español «los inmuebles y objetos muebles de interés artístico, histórico, paleontológico, etnográfico, científico o técnico» (art. 1.2); conjunto al que en el mismo precepto se añaden, con determinadas acotaciones, los intereses «documental», «bibliográfico» y «antropológico», así como más adelante el interés «geológico» (art. 40.1).

Pues bien, la mayor parte de las leyes autonómicas ha incrementado el catálogo de los intereses protegidos en los correspondientes Patrimonios Culturales. Así, en las enumeraciones más completas llegan a adicionarse a la lista estatal los intereses «antrópico», «mobiliario», «lingüístico», «social» e «industrial» (11). Prácticamente todas las leyes autonómicas han añadido la referencia al interés «arquitectónico» o, en algunos casos, «urbanístico» (12). En las más recientes

(11) Los intereses «antrópico», «mobiliario» y «lingüístico», junto con otros, se encuentran mencionados en el art. 2 Ley de Aragón (1999).

Los intereses «social» e «industrial» se citan en los arts. 1.3 Ley de Madrid (1998) y 1.2 Ley de Baleares (1998), aunque con mayor precisión en esta última norma se habla de interés «histórico-industrial».

(12) El interés «arquitectónico» se recoge en los arts. 1.2 Ley de Cataluña (1993), 1.3 Ley de Galicia (1995), 1.2 Ley de Valencia (1998), 3.2 Ley de Cantabria (1998), 1.2 Ley de Baleares (1998), 2 Ley de Aragón (1999), 2 Ley de Canarias (1999) y 1.2 Ley de Extremadura.

El interés «urbanístico» está incluido en el art. 2.1 Ley de País Vasco (1990).

La mención conjunta de los intereses «arquitectónico» y «urbanístico» se realiza en el art. 1.3 Ley de Madrid (1998).

regulaciones se advierte la tendencia a incluir la mención de los intereses «paisajístico» e incluso «natural» (13).

El exacto alcance de los bienes afectados puede requerir alguna explicación. Por ejemplo, con la inclusión en el Patrimonio Cultural Aragonés de los bienes de interés «mobiliario», no parece que se haya querido hacer referencia a todos los bienes muebles en el sentido propiamente jurídico (arts. 335 a 337 CCiv.), sino más bien a los objetos de equipamiento o decoración de las casas, conforme a una acepción del lenguaje corriente, aunque ello no obste al criticable empleo hecho del calificativo en la norma.

En otros casos, en cambio, la sorpresa que puede suscitar la inclusión de intereses amplísimos no parece fácilmente compensable con alguna explicación plausible sobre su alcance. ¿Qué objetos habrán de incluirse en el Patrimonio Cultural por su exclusivo interés «social», «industrial» o nada menos que «antrópico»?

Por fin, conviene recordar que la mención de ciertos intereses, aun pudiendo resultar lógica en el plano de los conceptos, conlleva una fuerte carga de conflictividad con respecto a otros sectores de actuación pública. Conflictividad del Patrimonio Cultural con otros sectores de actuación pública que está relacionada directamente con la indeterminación y amplitud del concepto de Patrimonio Cultural y, como una consecuencia natural de esas características conceptuales, con la indeterminación y amplitud del contenido protector del Patrimonio Cultural. Resultan, así, conocidos los conflictos, en el ejercicio de las funciones sobre el Patrimonio Cultural, con respecto al Urbanismo o los Espacios Naturales Protegidos; aquí conviene referirse al problema de la conflictividad urbanística del Patrimonio Arquitectónico, habida cuenta de la generalizada opción de la legislación autonómica por incluirlo expresamente en el Patrimonio Cultural (14).

No parecen existir dudas a propósito de la necesaria protección del Patrimonio Arquitectónico, como ponen de relieve, entre otros documentos, la Carta Europea del Patrimonio Arquitectónico (Amsterdam, 1975) o la Convención Europea para la salvaguarda del Patrimonio Arquitectónico (Granada, 1985). El Patrimonio Arquitectónico entraña, así, un concepto que supera la tradicional protección «monu-

(13) El interés «paisajístico» se cita en el art. 3.2 Ley de Cantabria (1998) y conjuntamente los intereses «paisajístico» y «natural» en el art. 1.3 Ley de Madrid (1998).

(14) En cuanto al enfrentamiento entre los sectores administrativos del Patrimonio Cultural y del Medio Ambiente (Espacios Naturales Protegidos), cabe indicar que tiene su manifestación más conocida en la problemática de los Parajes Pintorescos, sobre la que puede remitirse a LÓPEZ RAMÓN (1995 b: pp. 17-18).

mental», «artística» o «histórica» de las construcciones; barrios antiguos, pueblos abandonados, edificaciones representativas de estilos o tipos variados han pasado ya a incrementar la nómina de elementos merecedores de la tutela pública. Es lógico considerar que el Patrimonio Arquitectónico forma parte del amplio concepto del Patrimonio Cultural.

Pero, como ya hemos destacado, la definición aislada de una función pública no es el único elemento a considerar en materia de organización pública, donde no puede dejar de tenerse en cuenta el juego con las restantes funciones públicas, eventualmente ejercidas por sujetos públicos diferentes. Con alguna frecuencia, la ampliación de los ámbitos de actuación pública no obedece tanto al deseo de estructuración lógica de los sectores implicados cuanto a la búsqueda de nuevos campos para el ejercicio del poder. Así, un amplio tratamiento del Patrimonio Arquitectónico, tutelado por la Administración del Patrimonio Cultural, no debiera imponerse sin reflexionar sobre la potencial colisión con las tradicionales competencias urbanísticas de los Municipios (15).

Los viejos problemas de enfrentamiento entre el Urbanismo municipal y la Administración del Patrimonio Cultural, pertenezca ésta al ámbito nacional o autonómico, han venido siendo solucionados conforme a una óptica de prevalencia de las decisiones adoptadas por la segunda Administración citada. El régimen de los Conjuntos Históricos en la legislación estatal constituye buena prueba de la anterior afirmación. En efecto, iniciado expediente de declaración de un Conjunto, es necesario que el Municipio elabore un Plan Especial de Protección, cuya aprobación requiere informe favorable de la Administración del Patrimonio Cultural (art. 20.1 LPHE). Además, hasta tanto se aprueba ese Plan Especial, se someten a autorización de la misma Administración del Patrimonio Histórico todas las licencias municipales referidas a los inmuebles del Conjunto, incluida la ejecución de las otorgadas con anterioridad a la incoación del expediente de declaración (art. 20.3 LPHE). Prevalencia completa, en definitiva, de las soluciones previstas por la legislación del Patrimonio Cultural y aplicadas por la Administración del Patrimonio Cultural. Así se puede observar también en las regulaciones relativas a la suspensión de li-

(15) El enfrentamiento entre las técnicas del Patrimonio Cultural y del Urbanismo ha tenido variadas manifestaciones, como puso de relieve, con anterioridad a la LPHE (1985), FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (1978).

La problemática persiste tras la aprobación de la LPHE (1985), según demuestran, por ejemplo, los análisis relativos al concepto de entorno protegido en los BIC, de GARCÍA-BELLIDO (1988: pp. 8-10), ALONSO (1994: pp. 77-94) y BENSUSÁN (1996: pp. 188-192).

cencias urbanísticas que afecten a BIC (art. 25 LPHE) o en la configuración como vinculante del informe de la Administración del Patrimonio Cultural en el procedimiento de otorgamiento de licencias de obras, de derribo, etc. (art. 23 LPHE).

Los anteriores planteamientos tradicionales conectaban mal con el aseguramiento por la Ley Básica de Régimen Local (1985) de competencias a los Municipios en esta materia. El art. 25.2.e) de esa Ley obliga a la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas a atribuir competencias a los Municipios, entre otras materias, en la de «Patrimonio Histórico-Artístico». De ahí que cupiera auspiciar el reconocimiento de tales competencias en la legislación autonómica. Más aún cuando esa legislación optaba por incluir expresamente el interés «arquitectónico» y en algún caso aun el «urbanístico» dentro del concepto de Patrimonio Cultural.

Sin embargo, la amplitud del objeto del Patrimonio Cultural en la legislación autonómica no se ha correspondido con la promoción de las competencias municipales en la materia, planteándose así profundos interrogantes, en la óptica de la garantía constitucional de la autonomía municipal. Han sido pocas, en efecto, las leyes autonómicas que han conectado el incremento de los bienes afectados por las técnicas de protección del Patrimonio Cultural con la necesidad de involucrar a los Municipios en esa protección.

Entre los escasos mecanismos de promoción de las competencias culturales de los Municipios, cabe destacar la declaración por la Administración de la Comunidad Autónoma de Municipios Histórico-Artísticos en la Ley de Cataluña (1993: art. 6) o de Municipios Monumentales en la Ley de Aragón (1999: art. 86). Esa declaración parece que habrá de posibilitar un mayor uso de la delegación de competencias culturales, conforme al régimen general (art. 27 Ley Básica del Régimen Local), en la medida en que a tales Municipios se les exige crear un órgano especial de conservación del Patrimonio Cultural, con la función de informar previamente todo acuerdo municipal relacionado con el planeamiento urbanístico.

De otra parte, en la Ley de Cataluña (1993: art. 17) se ha contemplado también la figura de los Bienes Culturales de Interés Local, cuya declaración y protección corresponde al Ayuntamiento Pleno. En cambio, otras figuras de denominación idéntica o similar están controladas, directa o directamente, por la correspondiente Administración de la Comunidad Autónoma (16).

(16) Los Bienes Culturales de Interés Local en la Ley de Cantabria (1998: art. 27) se declaran y tutelan por el Consejero competente de la Administración autonómica.

## 2. Las nuevas categorías y la permanencia del Patrimonio Cultural residual

Dada la genérica definición que del Patrimonio Cultural ha prevalecido en nuestra tradición legislativa, resulta prácticamente imposible que las categorías formales de BIC o de Bienes Inventariados puedan agotar el objeto del citado Patrimonio. En la legislación estatal cabe hablar así de los bienes «restantes» o «no declarados»: aquellos que, aun ofreciendo un interés cultural determinante de su integración en el gran concepto del Patrimonio Cultural, no han sido objeto de una formal declaración protectora.

Algunos legisladores autonómicos han intentado ofrecer una solución para esos «restantes» bienes del Patrimonio Cultural. Las soluciones, sin embargo, parecen condenadas al fracaso, al menos mientras siga manteniéndose el genérico punto de partida, consistente en la integración en el concepto de Patrimonio Cultural de todo bien que presente un interés cultural. En efecto, en tanto se mantenga ese concepto indeterminado, siempre quedarán unos bienes «restantes», unos bienes formalmente «no declarados» pero que materialmente reúnen los caracteres del Patrimonio Cultural. De ahí que el problema no quede solucionado con el establecimiento de nuevas declaraciones protectoras, que pretenden reflejar grados de relevancia en los bienes identificados.

Tal fue el intento de la Ley de Galicia (1995), donde se establecen tres categorías de bienes declarados del Patrimonio Cultural de Galicia: los BIC, los Bienes Catalogados y los Bienes Inventariados (art. 24). Los BIC son los bienes del Patrimonio Cultural «más destacados» (art. 8.1), cuya declaración se atribuye al Gobierno de la Comunidad Autónoma (art. 12.1); los Bienes Catalogados son aquellos bienes del mismo Patrimonio Cultural que, «sin llegar a ser declarados de interés cultural, posean especial singularidad» (art. 17.1), correspondiendo acordar la inclusión en el Catálogo al Consejero de Cultura de la Administración autonómica (art. 20.1); los simples Bienes Inventariados son aquellos otros bienes del Patrimonio Cultural que «merezcan ser conservados» (art. 22.1), debiendo acordar la inclusión en el Inventario el Director General competente en la materia (art. 23.3).

Idéntico planteamiento al del legislador gallego se encuentra en la Ley de Cantabria (1998: art.13 ss.) y en la Ley de Aragón (1999:

ca. Los Bienes de Relevancia Local en la Ley de Valencia (1998: art. 47) y los Monumentos de Interés Local en la Ley de Aragón (1999: art. 25) se vinculan en su declaración y protección al criterio de órganos de la correspondiente Administración autonómica.

art. 11 ss.), llegándose en esta última a establecer una tipología de registros administrativos correspondiente a las distintas categorías, de manera que los BIC acceden al *Registro* Aragonés de BIC (art. 23), los Bienes Catalogados lo hacen al *Catálogo* del Patrimonio Cultural Aragonés (art. 26) y los Bienes Inventariados al *Inventario* del Patrimonio Cultural Aragonés (art. 27). Pero como ni aun con esa imaginativa diversificación de instituciones registrales dejan de existir los «restantes» bienes del Patrimonio Cultural, la Ley aragonesa termina instituyendo un formidable *Censo General* del Patrimonio Cultural Aragonés, donde habrán de incluirse los BIC, los Bienes Catalogados, los Inventariados y, por supuesto, «todos aquellos otros que merezcan ser conservados» (art. 59.2).

El indeterminado concepto de Patrimonio Cultural hace difícil eliminar toda referencia normativa a la masa de bienes «residuales» del Patrimonio Cultural, de manera que la incertidumbre parece factor característico con respecto a los bienes no declarados. Por eso quizá, la Ley de Cataluña (1993: art. 18), junto a las categorías de Bienes Culturales de Interés Nacional y de Bienes Catalogados, sigue conteniendo referencias para «los restantes bienes integrantes del Patrimonio Cultural Catalán». La Ley de Madrid (1998: art. 8.1) llega al extremo de aplicar el mismo régimen de conservación a los bienes declarados y a los que «pese a no haber sido objeto de declaración ni inventario reúnan los valores expresados», esto es, los valores correspondientes al genérico interés cultural manifestado en la típica lista de variados intereses culturales.

### 3. Los bienes inmateriales y su improcedente inclusión en el Patrimonio Cultural

La amplitud del concepto de Patrimonio Cultural se pone claramente de relieve en las regulaciones relativas a los bienes inmateriales integrados en el mismo.

Ya la misma LPHE (1985) parece contener alguna contradicción, o al menos se mueve en el terreno de la pura sutileza lingüística, pues si empieza por integrar en el concepto de Patrimonio Histórico únicamente a «los inmuebles y objetos muebles» de interés cultural (art. 1.2), termina incluyendo en el Patrimonio Etnográfico, que forma parte de ese mismo Patrimonio Histórico, «los conocimientos y actividades que son o han sido expresión relevante de la cultura tradicional del pueblo español en sus aspectos materiales, sociales o espirituales» (art. 46), debiendo la Administración adoptar «las medidas oportunas para su estudio y documentación» (art. 47.3). El mismo planteamiento se observa en la primera legislación autonómica en la materia: Leyes de Castilla-La

Mancha (1990: art. 23), País Vasco (1990: art. 53) y Andalucía (1991: art. 63); también más recientemente en las Leyes de Baleares (1998: art. 67) y de Canarias (1999: art. 73).

Sin embargo, avanzando conforme a la lógica de los conceptos implicados, ya la Ley de Cataluña (1993) incluye directamente en el Patrimonio Cultural Catalán, tras la definición general, «los bienes inmateriales integrantes de la cultura popular y tradicional y las particularidades lingüísticas» (art. 1), aunque luego no se establezca un régimen jurídico para la protección de tales elementos.

Prosiguiendo el camino de la ambigüedad, la Ley de Galicia (1995), no sólo incluye en el Patrimonio Cultural de Galicia «bienes materiales e inmateriales de interés relevante para la permanencia e identidad de la cultura gallega a través del tiempo» (art. 1), sino que permite para todos ellos su declaración como BIC (art. 8.1), Bienes Catalogados (art. 17.1) o Bienes Inventariados (art. 22.1.), aunque luego el régimen de protección de los bienes inmateriales parece que termina siendo muy parecido al de la legislación estatal (art. 65). Similar es el planteamiento de las Leyes de Valencia (1998), Cantabria (1998), Aragón (1999) y Extremadura (1999), que prevén la declaración de BIC inmateriales, pero estableciendo para ellos un régimen de protección similar al de la legislación del Estado, consistente pues en ordenar su «estudio y documentación».

No obstante, quizá culminando esta misma línea evolutiva, la Ley de Madrid (1998) incluye en el Patrimonio Histórico «aquellos bienes inmateriales que conforman la cultura popular, floclore, artes aplicadas y conmemoraciones tradicionales» (art. 1.3), procediendo a la genérica aplicación del régimen de los bienes materiales declarados (art. 8.1).

Se llega así al planteamiento de una problemática y, en su caso, al hallazgo de una solución que aparecen rodeadas de graves incertidumbres. En tal sentido, no parece pertinente aparentar ni mucho menos pretender la aplicación del régimen jurídico de los bienes materiales a la defensa de los elementos inmateriales que conforman la identidad de un pueblo. Elementos que comprenden, según la Ley de Cantabria (1998: art. 98.6), entre otros, «los tradicionales modos de vida, las costumbres jurídicas, los rituales, las creencias, la música, los bailes, las canciones, la literatura oral, los juegos» y, conforme a la Ley de Canarias (1999: art. 73.2), entre muchos otros elementos, «oficios, habilidades y técnicas», «medicinas y remedios populares», «indumentaria y gastronomía», «el silbo gomero, los modismos y expresiones del léxico popular», «fiestas, bailes y diversiones tradicionales», «deportes tradicionales», «toponimia y callejero tradicional», etc.

La inclusión de estos elementos en el concepto y en el régimen de acción del Patrimonio Cultural introduce una problemática ajena a los mecanismos de defensa de los bienes culturales. Parece muy difícil aplicar a los bienes inmateriales los instrumentos de planificación, prohibición, autorización e intervención típicos del Patrimonio Cultural. De ahí que no sea fácil comprender la utilidad de los planteamientos legislativos aquí estudiados, fuera del mero efecto publicitario que puede acompañar al empleo de una denominación prestigiosa (17).

Piénsese en la difícil aplicación de estos planteamientos a la gastronomía, por ejemplo, que conforma, sin duda, una de las principales señas de identidad de un pueblo. La inclusión del pote gallego entre los bienes inmateriales del Patrimonio Cultural de Galicia, como una fórmula culinaria, como un proceso de transformación de unos alimentos, si conceptualmente posible, no derivará en sencilla aplicación de un régimen jurídico integrado por reglas sobre el ejercicio de derechos de tanteo y retracto, acceso al inventario, descripción, etc. Salvo que se considere necesario garantizar la confección del pote conforme a la receta tradicional, con la correspondiente sanción para caso de incumplimiento.

#### IV. LA CONVENIENTE RECONDUCCIÓN DEL SISTEMA

Los extremos a los que ha llegado nuestra legislación, estatal y autonómica, de Patrimonio Cultural parecen aconsejar una revisión de sus mismos puntos de partida. Aquí propugnamos el abandono de la concepción maximalista, que configura un conjunto de bienes de alcance indeterminado y en constante ampliación. En su lugar, se propone la introducción de un sistema que determine claramente los bienes afectados y proporcione mayor efectividad y pluralidad a las técnicas de protección de tales bienes. Propuesta que, como veremos al examinar el régimen de los Parques Culturales en la legislación aragonesa, en modo alguno ha de identificarse con una restricción del ámbito de actuación de la Administración Cultural.

(17) En el sentido expresado en el texto, con referencia al llamado Patrimonio Lingüístico, VAQUER (1998: p. 305) sostiene que «la protección de la lengua no puede basarse en la conservación de determinadas cosas materiales... Lo que debe conservarse y promoverse es el uso normal —social y oficial— de dicha lengua por una comunidad entera. Ello obliga al recurso a instrumentos diferentes de los contemplados por nuestra legislación de Patrimonio Histórico-Artístico.»

#### 1. Determinación, efectividad y pluralidad del Patrimonio Cultural

El indeterminado concepto de los bienes culturales probablemente deba ser considerado, en el fondo, como una claudicación legislativa ante la magnitud de la tarea a desarrollar. Son tantos los bienes merecedores de protección, tantos los procesos históricos de ignorancia y expoliación que inciden sobre ellos, tantos los intereses implicados, que el legislador parece obligado a emprender la senda del maximalismo y de la ineficacia. Da la impresión, en tal sentido, de que el poder público se contenta con realizar grandes construcciones conceptuales, declaraciones de principios intachables, consciente quizá de que, en realidad, es poco lo que puede o lo que está dispuesto a hacer en la materia. Síntoma inequívoco de esta afirmación es la falta de todo estudio o acompañamiento financiero en la legislación del Patrimonio Cultural; el mismo número limitado de funcionarios de siempre, con los mismos órganos colegiados de tipo honorífico, las mismas miserias presupuestarias, para hacer cada vez más cosas.

Junto al dato anterior, conviene también reflexionar sobre la problemática técnica y competencial derivada de la indeterminación y amplitud del Patrimonio Cultural. La inclusión de los bienes inmateriales, de las lenguas, introduce problemas para la aplicación de las técnicas del Patrimonio Cultural. Por otra parte, el peso de las competencias crecientes de la Administración Cultural termina incidiendo sobre las competencias municipales.

Frente a esa situación, sería conveniente establecer sistemas de Patrimonio Cultural de alcance conceptual más limitado. Sistemas basados en la previa declaración o el establecimiento de criterios claros de identificación de los bienes del Patrimonio Cultural, limitados a los bienes materiales y abiertos en cambio a la pluralidad competencial. Exigencias éstas que parecen necesarias, a fin de proporcionar certeza y eficacia al sistema, teniendo en cuenta que con ellas no se impediría la adopción de medidas cautelares previas a las declaraciones protectoras ni la tutela de los valores inmateriales de la cultura.

La propuesta que aquí realizamos conecta con la tendencia del Derecho internacional a establecer con más precisión el ámbito del Patrimonio Cultural. Los textos internacionales relativos a la protección de bienes culturales suelen delimitar estos empleando diversos factores, como la existencia de una declaración formal de protección por parte del poder público, la pertenencia del bien concreto a alguna de las categorías de una lista preestablecida y exigencias va-

riables de antigüedad o valor para determinadas categorías de bienes (18).

## 2. La figura de los Parques Culturales y sus objetivos de Ordenación del Territorio

La propuesta de reconducir a límites determinados y efectivos el Patrimonio Cultural no tiene que identificarse con una general restricción del ámbito de actuación de la Administración Cultural. Cabe ampliar ese ámbito, aunque sería preferible hacerlo teniendo en cuenta la pluralidad de intereses y de poderes públicos implicados. El ejemplo de los Parques Culturales puede servir para imaginar nuevas vías de expansión de este sector.

El Parque Cultural es una figura introducida por la Ley de Aragón 12/1997, de 3 de diciembre, a cuya regulación se remite íntegramente el art. 3 de la Ley del Patrimonio Cultural Aragonés (1999). Su origen aparece vinculado a los intentos de proteger los conjuntos de arte rupestre al aire libre (19). La idea cuajó en algunos gestores locales y en el Departamento correspondiente de la Comunidad Autónoma, llegando a constituirse Parques Culturales sin previa instrumentación jurídica. El Parque Cultural comenzó así por ser una realidad o, si se prefiere, una denominación utilizada para caracterizar una realidad. Convenios interadministrativos, ligando a los Municipios implicados y a la Administración autonómica, fueron los únicos instrumentos que sostenían inicialmente a los Parques Culturales. El fenómeno resulta, en verdad, notable, dentro de una cultura burocrática que suele preferir el sistema de alumbramiento previo de las instituciones sobre el papel de la gaceta oficial, antes de proceder a la puesta en práctica de las mismas. En este caso, empero, sucedió al revés. Surgieron primero patronatos participados por Municipios y la

(18) Véanse la Convención sobre las medidas para prohibir e impedir la importación, exportación y transferencia ilícita de bienes culturales (París, 17 noviembre 1970; ratificada por España el 13 diciembre 1985) y la Directiva 93/7/CEE, del Consejo de 15 de marzo de 1993, relativa a la restitución de bienes culturales que hayan salido de forma ilegal del territorio de un Estado miembro, así como las reflexiones de MARTÍN REBOLLO (1994: pp. 61-63 y 91-98).

(19) Previamente, en la Ley de Castilla-La Mancha (1990) se previó la figura de los Parques Arqueológicos, con la finalidad de agrupar conjuntos de yacimientos arqueológicos (art. 18); en la Ley de Andalucía (1991) aparecen regulados los Lugares de Interés Etnológico, definidos como «parajes naturales, construcciones o instalaciones vinculadas a formas de vida, cultura y actividades tradicionales del pueblo andaluz, que merezcan ser preservados por su valor etnológico» (art. 27).

Administración autonómica, dispuestos a organizar estrategias de desarrollo vinculadas a los Parques Culturales (20).

La caracterización del Parque Cultural que ahora es posible hacer, tras la aprobación de la Ley de Aragón de Parques Culturales (1997), manifiesta la existencia de una pluralidad de objetivos de diversa procedencia. En primer lugar, no cabe duda de la existencia de conceptos vinculados a la legislación del Patrimonio Cultural; el Parque Cultural está constituido precisamente por «elementos relevantes del Patrimonio Cultural», conforme a la definición legal (art. 1), siendo su primer objetivo «proteger, conservar y difundir el Patrimonio Cultural» (art. 3). En segundo término, destaca también el influjo de la legislación de Espacios Naturales Protegidos, que lleva a proporcionar, no sólo el nombre de Parque, sino previas experiencias de protección de bienes culturales dentro de Parques Nacionales o Naturales. En tercer lugar, cabe identificar elementos que conectan con los modernos objetivos culturales de la legislación sobre Turismo, dado que con el Parque Cultural se busca «promover la información y la difusión cultural y turística» (art. 3). Pero no acaban ahí los elementos que confluyen en la nueva figura; también cabe, en cuarto lugar, identificar los componentes ligados a la legislación de Ordenación del Territorio, pues el Parque Cultural tiene entre sus objetivos el de «contribuir a la Ordenación del Territorio, corrigiendo desequilibrios económicos e impulsando una adecuada distribución de los usos del suelo» (art. 3).

La conjugación de los elementos enumerados permitiría considerar al Parque Cultural, en definitiva, como un instrumento de Ordenación del Territorio vertebrado por el objetivo prioritario de proteger y promover el Patrimonio Cultural integrado en su entorno natural o rural. Los Parques Culturales pudieran llegar a ser importantes instrumentos de Ordenación del Territorio, dotados de mayores posibilidades de eficacia que los complejos y escasamente útiles instrumentos globales.

(20) Enseguida, la figura del Parque Cultural amplió su ámbito de actuación. Ya BELTRÁN (1990: p. 35) decía que «en general, el Parque debe adaptarse a las condiciones del terreno y a lo que de un modo un tanto ambiguo podíamos llamar la vida tradicional». No sólo pues el arte rupestre, sino todas las manifestaciones del Patrimonio Cultural iban a tratar de estructurarse en los Parques Culturales. Así lo destacaba MARTÍNEZ LASIERRA (1990: p. 198): «lo cultural abarca infinidad de aspectos que, de crearse la figura, deberían estar recogidos». MORELL (1990: p. 190), tempranamente enfrentado al reto de proponer una construcción jurídica para los Parques Culturales, identificaba en ellos elementos provenientes de los sectores legislativos del Patrimonio Cultural y de los Espacios Naturales Protegidos.

El caso de los Parques Culturales parece probar, en efecto, la viabilidad conceptual y la conveniencia, con adecuados correctivos, de una Ordenación del Territorio sectorial. Conforme a esa tesis, resulta criticable la grandilocuencia de los mecanismos de la Ordenación del Territorio, entendida ésta como una función pública de carácter horizontal, integrador y global, supuestamente capaz de ofrecer criterios para todo tipo de usos y actividades que se desarrollen en el territorio. La realidad de los pobres resultados de esa gran Ordenación del Territorio, junto con el dato implacable de la primacía de las regulaciones sectoriales, permiten sostener una concepción alternativa de la Ordenación del Territorio, que podría pasar a ser considerada como una gran finalidad pública vinculante para todos los sectores, imponiendo en ellos ciertas exigencias organizativas y procedimentales, que aseguren la toma de decisiones sectoriales teniendo en cuenta la diversidad de intereses públicos que confluyen en el territorio (21).

El diseño de los Parques Culturales en la legislación autonómica permite identificar ciertos elementos de apertura a esa diversidad de intereses públicos. Así, el objeto de la institución se establece, como ya hemos visto, en terminos muy amplios, que comprenden la tutela del Patrimonio Cultural, la difusión del Turismo, la corrección de desequilibrios territoriales y el desarrollo rural sostenible (art. 3). En el procedimiento de declaración, aunque es claro el lógico protagonismo del Departamento de la Administración autonómica competente en materia de Cultura, hay elementos que posibilitan ese pluralismo decisional, como la referencia a la colaboración municipal (art. 5) o la necesidad de contar con el informe de dos instituciones consultivas, una de las cuales ha de ser la Universidad (art. 6). Más aún se observa ese aperturismo en la regulación del Plan del Parque, que debe procurar «la coordinación de los instrumentos de la planificación urbanística, ambiental, turística y territorial» (art. 11), habiendo de observarse en su procedimiento de aprobación, junto al informe del órgano colegiado propio del Patrimonio Cultural, el del órgano colegiado propio de la Ordenación del Territorio (art. 16), órgano éste que constituye una notable experiencia aragonesa, difícilmente identificable en otras Comunidades Autónomas, de coordinación interprofesional, interorgánica e interadministrativa. En la gestión del Parque Cultural también se advierten datos que posibilitan la expresión de la diversidad de intereses públicos, al abrirse el Patronato a representantes municipales, de los diversos departamentos de la Administración autonómica relacionados con la materia y de un amplio elenco de

(21) Una exposición de los fundamentos de lo que se denomina la Ordenación del Territorio sectorial en LÓPEZ RAMÓN (1995 b: pp. 197 ss.).

asociaciones y entidades (art. 18); variada representatividad que se conserva en la composición del Consejo Rector del Parque (con siete miembros: tres de entidades locales, tres de la Administración de la Comunidad Autónoma y el Gerente: art. 19) y aun en el nombramiento del mismo Gerente, que se atribuye al Consejero competente en materia de Cultura pero a propuesta del Patronato, órgano cuya mayoría no tiene asegurada la Administración autonómica (art. 20).

La función sectorial, con su impulso organizativo, sus tradiciones burocráticas, su sesgo, en definitiva, proporciona los elementos esenciales para el desenvolvimiento de la institución. Esto es, la llamada Administración Cultural se configura como gestora del Parque Cultural, al corresponderle la competencia general en la materia. Pero de la gestión, de la prestación del servicio, del desempeño de la función, no se pasa necesariamente al dominio completo de la actividad, con exclusión de los restantes sectores. La Ley de Aragón de Parques Culturales parece haber reservado suficientes resortes para otras estructuras organizativas, llegando a exigir expresamente la activa colaboración de los departamentos de la Administración autonómica competentes en materia de Cultura, Agricultura, Medio Ambiente, Ordenación Territorial y Economía (disposiciones adicionales). Un ejemplo a considerar.

#### BIBLIOGRAFÍA

- ALEGRE ÁVILA, Juan Manuel (1994): *Evolución y régimen jurídico del Patrimonio Histórico*, Ed. Ministerio de Cultura, Madrid, 2 t., 678 y 806 pp.
- ALONSO IBÁÑEZ, M<sup>a</sup> del Rosario (1992): *El Patrimonio Histórico. Destino público y valor cultural*, Ed. Civitas, Madrid, 454 pp.
- ALONSO IBÁÑEZ, M<sup>a</sup> del Rosario (1994): *Los espacios culturales en la ordenación urbanística*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 155 pp.
- ÁLVAREZ, José Luis (1992): *Estudios sobre el Patrimonio Histórico Español y la Ley de 25 de junio de 1985*, Ed. Civitas, Madrid, 897 pp.
- BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción (1990): *La ordenación jurídica del Patrimonio Histórico*, Ed. Civitas, Madrid, 735 pp.
- BELTRÁN MARTÍNEZ, Antonio (1990): «Los Parques Culturales y el arte rupestre en Aragón» en *Jornadas sobre Parques con arte rupestre*, celebradas en Zaragoza del 12 al 14 de abril de 1989, Ed. Departamento de Cultura y Educación de la DGA, Zaragoza, 1990, pp. 13-59.

- BENSUSÁN MARTÍN, María del Pilar (1996): *La protección urbanística de los bienes inmuebles históricos*, Ed. Comares, Granada, 290 pp.
- CAVALLO, Bruno (1988): «La nozione di bene culturale tra mito e realtà: rilettura critica della prima dichiarazione della Commissione Franceschini» en *Sritti in onore di M.S. Giannini*, Ed. Giuffrè, Milano, vol. II, pp. 113 ss.
- ERKOREKA GERVASIO, Josu Iñaki (1995): «Reflexiones sobre el alcance y contenido de la competencia que el art. 149.1.28 de la Constitución reserva al Estado en materia de Patrimonio Cultural, Artístico y Monumental» en *Revista Vasca de Administración Pública. En memoria de Pedro M<sup>a</sup> Larumbe Biurrun* núm. 41, pp. 97-141.
- COMMISSIONE FRANCESCHINI (1967): *Per la salvezza dei beni culturali in Italia. Atti e documenti della Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio*, Ed. Colombo, Roma, 3 vols., 858, 989 y 637 pp.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón (1978): «La legislación española sobre el Patrimonio Histórico-Artístico. Balance de la situación de cara a su reforma» en *Revista de Derecho Urbanístico* núm. 60, pp. 13-36.
- GARCÍA BELLIDO, Javier (1988): «Problemas urbanísticos de la Ley del Patrimonio Histórico Español» en *Ciudad y Territorio* núm. 78-4, pp. 3-22.
- GIANNINI, Massimo Severo (1976): «I beni culturali» en *Rivista trimestrale di diritto pubblico* vol. I, pp. 3-38.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando (1995 a): *Estudios jurídicos sobre Ordenación del Territorio*, Ed. Aranzadi, Pamplona, 228 pp.
- LÓPEZ RAMÓN, Fernando (1995 b): *Régimen jurídico de los espacios naturales protegidos*, Ed. Kronos, Zaragoza, pp. 11-41.
- MARTÍN REBOLLO, Luis (1994): *El comercio del arte y la Unión Europea*, Ed. Civitas, Madrid, 192 pp.
- MARTÍNEZ LASIERRA, Paloma (1990): «Aportación a las Jornadas de Parques Culturales con arte rupestre» en *Jornadas sobre Parques con arte rupestre*, celebradas en Zaragoza del 12 al 14 de abril de 1989, Ed. Departamento de Cultura y Educación de la DGA, Zaragoza, 1990, pp. 195-199.
- MORELL OCAÑA, Luis (1990): «El marco jurídico» en *Jornadas sobre Parques con arte rupestre*, celebradas en Zaragoza del 12 al 14 de abril de 1989, Ed. Departamento de Cultura y Educación de la DGA, Zaragoza, 1990, pp. 177-194

- MUÑOZ MACHADO, Santiago (1982): *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Ed. Civitas, Madrid, t. II, pp. 574-599.
- PÉREZ DE ARMIÑÁN, Alfredo (1997): *Las competencias del Estado sobre el Patrimonio*, Ed. Civitas, Madrid, 160 pp.
- VAQUER, Marcos (1998): *Estado y cultura: la función cultural de los poderes públicos en la Constitución española*, Ed. Areces, Madrid, 380 pp.