

La Reforma de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español

Javier García Fernández, Catedrático de Derecho Constitucional

Introducción

¿Debe reformarse la Ley 16/1985¹, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español²? A primera vista, hay dos razones de indudable peso que avalarían una reforma relevante.

La primera razón es de alcance genérico y se predica de cualquier norma: la L.P.H. ya tiene, en la actualidad, veintiún años y en la sociedad actual una norma de veintiún años necesita siempre una adaptación. Es cierto que la L.P.H. ha sido reformada en siete ocasiones³ pero las reformas han sido siempre de muy escasa relevancia, sobre materias relativas a la gestión económica, presupuestaria y tributaria, sin llegar a rozar los contenidos centrales de la norma. Se puede decir también que la L.P.H. fue reformada por la sentencia constitucional 17/1991, de 31 de enero, pero esta reforma a través de un fallo interpretativo es en realidad un acicate para adecuar la letra de la norma a su aplicación práctica en virtud de lo ordenado por el fallo constitucional.

La segunda razón es específica del ordenamiento de los bienes culturales. Después de la L.P.H. las Comunidades Autónomas han aprobado un total de cuarenta y nueve leyes sobre Patrimonio Histórico⁴, de las cuales dieciséis son generales⁵, seis regulan aspectos parciales de la materia (uno por ciento cultural, parques, etc.) y veintisiete vienen a disciplinar los archivos, las bibliotecas y los museos y el Patrimonio Documental y Bibliográfico. Con esta masa legislativa, que demuestra que en España el Patrimonio Histórico está perfectamente regulado, la función de la ley estatal no puede ser la misma que en 1985 cuando la L.P.H., sustituyendo la Ley relativa al Patrimonio artístico nacional de de 13 de mayo de 1933 y demás leyes vigentes, era la única norma que venía a regular el régimen de los bienes culturales. Esta inflación legislativa que ha desplazado a la L.P.H. puede valorarse desde muy distintos criterios pero es una realidad asentada e irreversible. Por ende, la reforma de la L.P.H. ha de partir de ese supuesto, es decir, que la ley reformada ha de cumplir un papel muy distinto al que había de desempeñar en 1985.

Eso no quiere decir que la reforma de la L.P.H. sea innecesaria pues una Ley estatal reguladora del Patrimonio Histórico es absolutamente necesaria. Y lo es por dos motivos.

En primer lugar, es necesaria una Ley estatal reguladora del Patrimonio Histórico porque es la norma llamada a desarrollar el artículo 149.1.28 de la Constitución para fijar los principios institucionales comunes y los conceptos jurídicos básicos y para desarrollar la normativa internacional y comunitaria⁶.

En segundo lugar, desde 1985 la naturaleza material del Patrimonio Histórico y sus exigencias de conservación y preservación han cambiado muchísimo: un concepto más amplio de este Patrimonio Histórico lo que comporta nuevos objetos a proteger; nuevos problemas y nuevas exigencias internacionales; una manipulación simbólico-política de los bienes culturales; y, en fin, algunos fenómenos socioeconómicos (como el turismo, el boom inmobiliario, la mercantilización de ciertas manifestacio-

nes culturales, las redes mafiosas que hacen circular las obras de arte) que están incidiendo en los procedimientos de conservación de los bienes culturales⁷. Todo ello requiere respuestas jurídicas que en gran medida entran en el campo competencial del Estado.

Avanzadas estas pequeñas observaciones, es posible identificar algunas materias a las que la L.P.H. da, hoy en día, respuestas insuficientes y que deberían ser objeto de un tratamiento nuevo en la Ley reformada.

Adaptación a los nuevos tratados internacionales sobre protección de bienes culturales

Aunque pueda parecer obvio, el Derecho internacional de los bienes culturales de 2006 no tiene nada que ver con el que estaba vigente en España el 25 de junio de 1985. En aquella fecha, nuestro país había ratificado tres tratados internacionales⁸ de los cinco entonces vigentes en el ámbito mundial o regional europeo⁹. Actualmente, el Derecho internacional de la cultura comprende catorce grandes tratados y el Estado español sólo no ha ratificado tres¹⁰. Este *corpus* normativo internacional supone la incorporación al Derecho interno de una cantidad relevante de compromisos, compromisos que el Estado asume aun cuando en ocasiones su ejecución y gestión pueda corresponder a las Comunidades Autónomas. Los tratados ratificados por España después de entrar en vigor la L.P.H. abarcan cuatro grandes áreas que vamos a examinar para señalar cómo inciden en la reforma de la ley: a) supuestos de conflicto armado; b) circulación internacional de bienes culturales; c) Patrimonio arquitectónico; d) Patrimonios especiales (subacuático e inmaterial). Por otra parte, dada la escasa regulación de materias internacionales que contiene la L.P.H., no sería mala idea introducir uno o varios preceptos que vinieran a establecer algunas previsiones que, generalmente, vienen de los mencionados tratados suscritos por España.

a) Supuestos de conflicto armado. Después de 1985 España ratificó el Protocolo para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado de 14 de mayo de 1954 y el Segundo Protocolo de la Convención para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado de 26 de marzo de 1999. Además, desde 1989 las Fuerzas Armadas españolas han participado en diversas misiones, militares y humanitarias, fuera de España. Durante la guerra de Estados Unidos y de sus aliados contra Irak, en 2003, España participó en la subsiguiente ocupación hasta mayo de 2004. Y actualmente, las tropas españolas, en el seno de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, está adquiriendo crecientes responsabilidades en Afganistán. No hace falta recordar los importantísimos daños que ha sufrido el Patrimonio Histórico iraquí después de la ocupación y también hay que recordar que el Patrimonio Histórico afgano fue severamente dañado tanto durante los conflictos anteriores al régimen talibán como durante este último. En la actualidad, y es de prever que en el futuro, las Fuerzas Armadas españolas así como las Fuerzas de Seguridad del Estado están participando en diversas misiones en el exterior, algunas de las cuales tienen abiertamente carácter bélico o pueden derivar hacia esa situación.

La confluencia de la reciente ratificación, por parte del Estado español, de dos tratados internacionales para la salvaguardia de bienes culturales en caso de conflicto armado y la creciente participación española (aunque sea periférica) en algunos conflictos armados o en conflictos políticos con riesgo de evolución hacia situaciones bélicas aconseja llevar alguna previsión a la L.P.H. reformada.

En virtud del Protocolo para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado de 14 de mayo de 1954, España se ha comprometido a impedir la exportación de bienes de un territo-

rio ocupado (punto I.1) así como a secuestrar los bienes procedentes de un territorio ocupado (punto II.2). A su vez, el Segundo Protocolo de la Convención para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado de 26 de marzo de 1999 establece las denominadas “precauciones en el ataque” (artículo 7) y reglas para la protección de bienes culturales en territorio ocupado (artículo 9). En definitiva, complementando al primer Convenio de 1954, los dos tratados ratificados por España establecen nuevas obligaciones para España como potencia asentada en un territorio incurso en un conflicto armado, lo que conlleva movimiento de tropas españolas que, eventualmente, pueden importar bienes culturales. Por ende, España, en su creciente despliegue internacional en misiones humanitarias, de observación o de mantenimiento o de estabilización de la paz, adquiere paralelamente mayores responsabilidades de conservación de bienes culturales de países extranjeros y esas responsabilidades están enmarcadas en dos tratados internacionales que no se habían ratificado en 1985. ¿Se deben llevar estas previsiones convencionales a la L.P.H. reformada? Advirtamos, de entrada, que no estamos hablando del “Patrimonio cultural, artístico y monumental español” al que se refiere el artículo 149.1.28 de la Constitución ni tampoco del “Patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España” que cita el artículo 46 de la misma. Por ello el título habilitante para regular estas materias sería el artículo 149.1.3 de la Constitución en relación con el artículo 96.1 de la misma.

Éste es uno de los temas que quizá deberían ser objeto de uno o de varios artículos a introducir en la L.P.H., como apuntábamos más arriba. En concreto, quizá sería interesante introducir un artículo 5 ter (después del precepto que regula la exportación y de otro 5 bis que mencionaremos más abajo) que contuviera dos previsiones recogidas en sendos apartados:

- * en el primer apartado se establecería que cuando las Fuerzas Armadas efectúen misiones de las previstas en los apartados b) y f) de la Ley orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, les corresponderán, respecto a las bienes culturales del país en que se encuentren destacadas, los deberes y atribuciones que el artículo 2 de la misma Ley atribuye a la Administración General del Estado para el mejor cumplimiento de los tratados internacionales suscritos por España para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado.

- * en el segundo apartado se indicará que los bienes culturales muebles de los países en que se encuentren destacadas las Fuerzas Armadas españolas a que se refiere el apartado anterior sólo podrán ser trasladados a España en cumplimiento de los tratados internacionales suscritos por España para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado. La importación a España de bienes culturales que no entre en tales supuestos convencionales podrá tipificarse como contrabando y en todo caso constituirá una infracción de las tipificadas en el 76 de la L.P.H. Hay que señalar, además, que este apartado no sólo se fundamentaría en los dos tratados mencionados sino también en el artículo 11 de la Convención sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícitas de bienes culturales de 17 de noviembre de 1970 que establece la ilicitud de la exportación y de la transferencia de propiedad de bienes que resulten de la ocupación de un país por una potencia extranjera.

b) Circulación internacional de bienes culturales. Tras la entrada en vigor de la L.P.H., España ratificó la Convención sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícitas de bienes culturales de 17 de noviembre de 1970 así como el Convenio de Unidroit sobre bienes culturales robados o exportados ilegalmente de 24 de junio de 1995.

Lo cierto es que ambos tratados han sido desarrollados adecuadamente por el Estado español pues las obligaciones que asumió España al ratificar la Convención de 1970 (artículos 5 a 7) se cumplen y los procedimientos de devolución contemplados en el Convenio de Unidroit ya tienen un ante-

cedente práctico en la Ley 36/1993, de 23 de diciembre, de incorporación al ordenamiento español jurídico español de la Directiva 93/7 CEE, del Consejo. El grueso de ambos tratados está previsto en nuestro ordenamiento.

No obstante, como la L.P.H. no previó ninguno de los dos tratados (aunque la Convención de 1970 ya había salido a la firma), sería útil que la reforma introdujera algunas previsiones. Por ejemplo, se debería habilitar a la Administración General del Estado a intervenir de manera extraordinaria para adoptar disposiciones provisionales para proteger el Patrimonio cultural de un Estado Parte cuando éste, invocando el artículo 9 de la Convención de 1970, dirija un llamamiento de protección por estar el mismo en peligro. Por otro lado, debería contemplarse la obligación de los anticuarios de llevar el registro contemplado en el artículo 10.a) de la misma Convención de 1970 con independencia (o complementario) de los que contemplan las leyes autonómicas.

La primera de estas previsiones debería constituir un artículo 5 bis de la ley reformada en tanto que la obligación relativa al registro de los anticuarios debería incorporarse en un nuevo precepto, el artículo 8 bis, que tuviera carácter supletorio para las Comunidades Autónomas que no hubieran desarrollado esta previsión en su propia legislación y se fundamentaría en el artículo 149.1.8 de la Constitución (legislación mercantil).

Para el Convenio de Unidroit no parece necesario incluir ninguna previsión especial.

c) Patrimonio arquitectónico. El Convenio para la Salvaguarda del Patrimonio Arquitectónico de Europa de 3 de octubre de 1985 es quizá el texto internacional-cultural que más recomendaciones y más mandatos detallados contiene. Las obligaciones y compromisos previstos en los artículos 2 a 5 y 14.2 están bien recogidos en la L.P.H. y, salvo detalles secundarios, poco más podríamos agregar en la reforma. No obstante, quedan algunas materias por desarrollar o completar que conviene examinar.

Antes que en las medidas concretas que propone el Convenio conviene detenerse un momento en los aspectos terminológicos. El Convenio versa sobre el Patrimonio Arquitectónico, noción que define el artículo 1 del mismo tratado mediante la técnica de clasificarlo en tres categorías que contienen diversos bienes materiales (monumentos, conjuntos de edificios y lugares). Esta clasificación vendría a equivaler a la categoría de bienes inmuebles de los artículos 14 y 15 de la L.P.H. si bien en el caso de ésta la clasificación es algo más extensa (se agregan el jardín histórico y la zona arqueológica). Dado que el Convenio se incorpora al Derecho español en 1989 quizá habría que efectuar una operación para declarar expresamente que la noción de Patrimonio Arquitectónico del Convenio equivale, en todos sus extremos, a la de bien inmueble de la L.P.H. lo cual no es evidente pues si bien la categoría legal de “zona arqueológica” podría entrar en la categoría de edificio y estructura de destacado interés arqueológico a que se refiere el artículo 1.1 del Convenio, la noción de “jardín histórico” entra con más dificultad en la categoría de lugar que aparece en el artículo 1.3 del Convenio.

Antes de entrar en posibles propuestas debemos detenernos en la importancia intrínseca del tema. La protección ordinaria de los bienes que conforman el Patrimonio Histórico Española corresponde a las Comunidades Autónomas pero el Estado, garante de la ejecución de los tratados internacionales, está legitimado para dirigirse a las Comunidades Autónomas si éstas, en un acto activo o pasivo de expoliación, incumplen su deber de protección del Patrimonio Arquitectónico descrito en el Convenio. Pero si el bien expoliado es una zona arqueológica o un jardín, la Comunidad Autónoma podría aducir que tales inmuebles no entran en los bienes previstos en el Convenio de 1985. Parece que no sería inútil un acto de recepción expresa en Derecho interno del contenido del Convenio de 1989 para asegurar la plena acomodación de unas y otras categorías.

Para alcanzar esta acomodación debería añadirse un nuevo apartado 3 al artículo 14 de la L.P.H. que estableciera que todas las categorías a las que se refiere el artículo 1 del Convenio de 1985 podrán incluirse en los bienes contemplados en el apartado 2 de dicho artículo.

Después de esta primera acomodación terminológico-conceptual podemos pasar a los mandatos específicos del Convenio de 1985. Además de aquellos que podemos dar por regulados en la L.P.H., el Convenio contiene otros que, con alcance diverso, quizá podrían tener acogida en la reformada Ley. Concretamente, la nueva redacción podría dar cabida a las siguientes materias:

- * el artículo 6.1 del Convenio establece que cada Parte se compromete a proveer de ayudas económicas para el mantenimiento y restauración del Patrimonio Arquitectónico. Estas ayudas económicas son distintas de las medidas fiscales (apartado 2) y del fomento de la iniciativa privada (artículo 3). Dado que el Título VIII de la L.P.H. sólo regula el acceso preferente al crédito oficial de quienes hayan de financiar obras de conservación, mantenimiento y rehabilitación de bienes declarados B.I.C. (artículo 67), el uno por ciento cultural (artículo 68), diversas desgravaciones fiscales (artículo 69 a 72), la dación en pago (artículo 73) y el órgano competente para valoraciones (artículo 74), puede decirse que el mandato del artículo 6.1 del Convenio de 1985 no se cumple en su totalidad. Por ello debería incluirse en la L.P.H. un artículo (quizá el 66 bis, situado al comienzo del Título VIII) que regulara ayudas económicas directas para el mantenimiento y conservación de bienes inmuebles, ayudas que se concederían mediante concurso público, en coordinación con las Comunidades Autónomas y mediante planes de protección acordados en el Consejo Español del Patrimonio Histórico;

- * el artículo 7 del Convenio se refiere a la protección del entorno. Aun cuando no estuviera contemplado en el Convenio de 1985, se trata de una materia que debería tratar la L.P.H. reformada. Nos remitimos más abajo al apartado dedicado a los bienes inmuebles.

- * el artículo 8 se refiere a la limitación de los riesgos provocados por la contaminación. En el artículo 4 de la L.P.H. se debería incorporar un apartado segundo que se refiriera específicamente a la contaminación de los bienes inmuebles como supuesto específico de expoliación. Igualmente, en la nueva redacción que propondremos más adelante del artículo 7 podría introducirse una referencia singular al deber de los Ayuntamientos de diseñar sus políticas urbanas teniendo en cuenta los riesgos de contaminación de los bienes culturales inmuebles. Podría además aplicarse la autorización ambiental integrada a las instalaciones de las que se pueda sospechar actividades contaminantes, siempre conforme a las previsiones de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación. Hay que advertir que, además del apoyo competencial del artículo 149.1.28 de la Constitución, esta regulación podría fundamentarse también en el artículo 149.1.23 de la misma (legislación básica sobre protección del medio ambiente) con las peculiaridades de un precepto básico.

- * el artículo 10.2 establece un compromiso de las Partes para que promuevan programas para la restauración y mantenimiento del Patrimonio Arquitectónico. Más abajo nos referiremos a la previsión de planes nacionales que deben legalizarse pero ahora debemos señalar que el Convenio de 1985 establece esa obligación.

- * el artículo 10.4 pide a las Partes que faciliten la conservación y utilización de algunos edificios cuya importancia intrínseca no justificaría su protección a tenor de los valores establecidos en el Convenio pero que revisten interés desde el punto de vista de su inserción en el entorno urbano o rural y de calidad de vida. Parece que estos bienes formarían parte de la categoría de bienes que integran el Patrimonio Histórico Español ex artículo 1.2 de la L.P.H. sin poseer la relevancia a que se refiere el artículo 1.3 de la misma y también entre aquellos que suelen incluirse en los Catálogos municipales. Este mandato del Convenio podría llevarnos a establecer en la L.P.H. reformada una categoría de bienes inmuebles inventariables paralela a la que establece el artículo 26 de la L.P.H. que permi-

tiría, además, unificar similares categorías autonómicas. Aquí lo señalamos a efecto de reforzar su legitimidad y lo desarrollaremos al tratar de los bienes inmuebles.

* el artículo 10.5 incita a las Partes a fomentar la aplicación y el desarrollo de las técnicas y materiales tradicionales. Esta materia estaba ya en nuestro ordenamiento gracias al Decreto 798/1971, de 3 de abril, por el que se dispone que en las obras y en los monumentos y conjuntos histórico-artísticos se empleen en lo posible materiales y técnicas tradicionales, pero debería introducirse como complemento del artículo 39 que ha de reformarse, como veremos más abajo.

* el artículo 14.1 se refiere a la comunicación y cooperación cultural entre los diversos sujetos públicos y privados. La comunicación entre autoridades estatales, regionales y locales podría regularse en los planes nacionales, como veremos más abajo. Lo mismo puede decirse sobre el artículo 15.2 que se refiere a campañas de información.

* el artículo 14.2 trata del mecenazgo, lo que se puede dar por cumplido con la ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo.

d) Patrimonios especiales. El Senado aprobó el pasado 6 de abril la Convención sobre la protección del Patrimonio Cultural Subacuático, hecha en París el 2 de noviembre de 2001, de modo que en breve se publicará en el Boletín Oficial del Estado. A su vez, la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados ha autorizado la ratificación de la Convención para la salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, hecha en París el 3 de noviembre de 2003, por lo que pronto será aprobada por el Pleno de esa Cámara y pasará en breve tiempo al Senado. Por ende, ambas Convenciones se incorporarán en breve al ordenamiento español. Conviene por ello, ver si pueden incidir en la reforma de la L.P.H.

La Convención sobre la protección del Patrimonio Cultural Subacuático supone, como es sabido, un paso notable en la regulación y descripción de un Patrimonio cultural especial como es el subacuático. España tiene, hasta el presente, una regulación mínima centrada exclusivamente en la Ley 60/1962, de 24 de diciembre, sobre auxilios, salvamentos, remolques, hallazgos y extracciones marítimas. Por consiguiente, la inminente publicación de la Convención es un buen acicate para regular esta materia. Quizá lo más interesante sea la inserción de un nuevo Título, el V bis, que iría a continuación del Patrimonio Arqueológico (como una especialidad de éste) que podría incluir varios preceptos.

Un primer artículo vendría a aportar una noción jurídica del Patrimonio Cultural Subacuático en línea con la definición del artículo 1.a) de la Convención. Después de la definición, y en base tanto a los mandatos de la Convención (artículo 2.3 a 2.8) como al derecho que ésta otorga a los Estados Partes para reglamentar las actividades dirigidas al Patrimonio situado en aguas interiores, archipelágicas y mar territorial (artículo 7), en la zona contigua (artículo 8), y en la zona económica exclusiva y en la plataforma continental (artículos 9 y 10) más otras limitaciones que la Convención autoriza a establecer a los Estados Partes (artículos 14 a 18), podrían agregarse varios artículos que desarrollaran y delimitaran todas las actividades que corresponde a las Administraciones Públicas y a los particulares, nacionales o extranjeros.

Finalmente, el mandato del artículo 20 de la Convención, dirigido a que cada Estado adopte medidas de sensibilización del público puede concretarse en los planes de protección a los que nos referiremos más adelante.

La Convención para la salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial igualmente impone obligaciones a los Estados. Pero antes de las obligaciones, parece también necesario definir qué se entiende en Derecho español por Patrimonio Cultural Inmaterial siguiendo las líneas trazadas por el artículo 2. De modo que, al igual que en el Patrimonio Cultural Subacuático, debería crearse un nuevo título, el VI bis,

que presentara ese concepto y describiera las obligaciones que asumen los Estados Partes conforme a los artículos 11 a 13 de la Convención. Las obligaciones son sensiblemente más reducidas que las que impone la Convención sobre la protección del Patrimonio Cultural Subacuático pero no son nimias (como se ve con los inventarios que impone el artículo 12). Por otra parte, como también veíamos en el caso anterior, esta Convención obliga a establecer programas educativos, de sensibilización y de difusión (artículo 14) que podría incorporarse en los planes de protección que se tratarán más abajo.

La conveniencia de aprovechar la incorporación al ordenamiento español de ambas Convenciones para desarrollar, con criterios propios del Derecho español, los conceptos y los instrumentos específicos de protección, es fácil de entender. En el caso de Convención sobre la protección del Patrimonio Cultural Subacuático, estamos ante una competencia muy amplia del Estado que concurre, en parte, con las Comunidades Autónomas por lo que es oportuno describir la forma de articular esa concurrencia y señalar la manera de actuación de la Administración General del Estado. En el caso de Convención para la salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, la competencia estatal es quizá más reducida al no existir una competencia *ratione territorii*, pero es atribución del Estado servir de intermediario entre la comunidad internacional y las Comunidades Autónomas a la hora de llevar al Derecho sustantivo español el concepto jurídico de este Patrimonio especial (lo mismo ocurre con el Patrimonio Cultural Subacuático).

La exportación y la circulación internacional de los bienes que integran el patrimonio histórico español

Más allá de adaptar la L.P.H. a los diversos tratados que regulan la circulación internacional de los bienes culturales, esta materia contiene una problemática rica y sin duda conflictiva de lo que puede ser ejemplo el intento de subasta en Londres de unas vigas que podrían proceder de la Mezquita de Córdoba. Por ello quizá sería necesario retocar los artículos de la L.P.H. que regulan esta materia y muy especialmente el artículo 5.

El primer problema que se plantea afectaba a los bienes de interés cultural (B.I.C. en adelante). La L.P.H. declaró inexportables los B.I.C. (artículo 5.3) pero esta previsión descansaba en el presupuesto de que todas las Comunidades Autónomas utilizaban la categoría B.I.C. como máximo nivel de protección (con independencia de quien tuviera atribuida la declaración, esto es, el Consejo de Ministros o el Consejo de Gobierno autonómico). Desde el momento en que el Estado se quedó con una facultad muy mermada de declarar B.I.C. encontramos que el nivel de protección de los bienes culturales frente a la exportación se pudo reducir pues desde ese momento hubo menos bienes muebles declarados inexportables por ministerio de la ley. Por ende, al haber menos bienes muebles inexportables *ope legis* había más bienes muebles que tenían que ser sometidos al procedimiento de exportación previsto en el artículo 5.2 de la L.P.H., lo cual comportaba: i) mayor trabajo para la Administración cultural, especialmente para la Junta de Calificación, Valoración y Exportación de Bienes del Patrimonio Histórico Español; ii) riesgo de descoordinación con la Administración cultural autonómica pues podrían sustentarse criterios distintos en caso de que el bien objeto de solicitud de exportación estuviera protegido conforme a alguna de las categorías establecidas en la legislación autonómica; iii) que en algunas Comunidades Autónomas no vuelvan a aparecer bienes muebles inexportables, con el consiguiente riesgo de exportación ilegal o de negligencia administrativa en la tramitación de la solicitud de exportación. Además, en fin, si una declaración autonómica comporta inexportabilidad habrá menos presión para obtener la licencia de exportación de algunos bienes.

Había un problema adicional siempre latente pero agravado tras la sentencia constitucional 17/1991, de 31 de enero. Tal como se concebía el artículo 5.3 de la L.P.H., la Administración del Estado declaraba cautelarmente la inexportabilidad de los bienes pertenecientes al Patrimonio Histórico Español hasta que se incoara el expediente para incluir el bien en alguna de las categorías de protección previstas en la L.P.H. El problema surge si la Comunidad Autónoma competente no incoa dicho expediente o bien incoa la inclusión en alguna de las categorías de protección previstas en la ley autonómica y no en la L.P.H. En tales casos no es posible mantener una medida cautelar sin que llegue a dictarse una medida definitiva, por lo que conviene esclarecer ese tema.

Todos estos problemas se solucionaron en parte en el artículo 48 del Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la L.P.H. Queda, no obstante, la duda de si no convendría llevar a la L.P.H. la previsión del artículo 48.2 de dicho Real Decreto 111/1986, de 10 de enero (relativa a que la denegación de un permiso de exportación de un bien no declarado B.I.C. comporta el acuerdo de requerir a la Comunidad Autónoma interesada para que incoe expediente de declaración de B.I.C.) pero cerrando el supuesto que este artículo no ha previsto. Me refiero al supuesto de una Comunidad Autónoma que no incoa el correspondiente expediente de inclusión del bien en una categoría que lo haría inexportable. Si la Administración General del Estado, a pesar de que la Comunidad Autónoma deniega incoar el correspondiente expediente de inclusión, persiste en su inexportabilidad, el Estado, en base al artículo 149.1.28 de la Constitución, debe disponer del poder de declarar la inexportabilidad. Por ello el artículo 5 de la L.P.H. debe incorporar un nuevo apartado, el 4, que establezca que si no llega a término la declaración autonómica prevista en el artículo 48.2 de dicho Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, el Estado, tras formular requerimiento motivado a la Comunidad Autónoma, declarará la inexportabilidad del bien.

Por una parte, no es malo que la L.P.H. cierre una previsión que ha quedado demasiado abierta en la propia Ley, lo cual favorece la buena técnica legislativa. Pero por otro lado, es cierto que la regulación reglamentaria vigente no ha sido impugnada por ninguna Comunidad Autónoma, por lo que es mejor no suscitar temas innecesarios de debate y hasta de recurso de inconstitucionalidad. La conclusión a la que se puede llegar es que si las Comunidades Autónomas han aplicado regular y lealmente el artículo 48.2 de dicho Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, no debe modificarse esa regulación pero si se han dado problemas de aplicación de dicho precepto (lo que ignora el autor que suscribe), en ese caso debería incluirse el mismo contenido reglamentario en un nuevo apartado, el 4, del artículo 5 de la L.P.H.

La circulación interna de los bienes integrantes del patrimonio histórico español

El tema, aún no resuelto, de los bienes de la diócesis de Fraga depositados en un Museo catalán evidencia que la L.P.H. tiene un vacío que habría que resolver. El tema de los bienes de la Franja de Huesca comporta diversos problemas jurídico-privados más otro más complejo cual es la capacidad de la Iglesia Católica española para adoptar decisiones fuera del territorio nacional. Pero además de todas esas cuestiones tenemos la eficacia del artículo 139.2 de la Constitución, que ampara la libre circulación de bienes dentro de todo el territorio nacional. Además está igualmente en juego la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas que el Estado debe facilitar conforme al artículo 149.2 de la Constitución. En un problema como el de los bienes eclesiásticos de la Franja de Huesca el Estado no debe permanecer al margen pues, en caso de conflicto, la ubicación de los bienes culturales no puede quedar a disposición de los Tribunales, sean éstos civiles o eclesiásticos, ya que el trasfondo de la cuestión es claramente político y no meramente civil.

Sería aconsejable, por ello, incluir un nuevo artículo a la L.P.H., quizá un 5 cuater, que incorporara las previsiones de los artículos 139.2 y 149.2 de la Constitución, esto es la comunicación y la libre circulación de los bienes culturales. Este nuevo precepto podría incluir los siguientes contenidos regulatorios:

- * una declaración expresa sobre la libre circulación de los bienes y el deber del Estado de asegurar la comunicación cultural;

- * un procedimiento para resolver los conflictos, de modo que sea la Administración General del Estado la que avoque la competencia para dirimirlos;

- * en el procedimiento de resolución de conflictos, la decisión debe corresponder al Consejo de Ministros, previa audiencia del Consejo de Estado, pues no se debe involucrar a las instituciones consultivas ni menos aun al Consejo del Patrimonio Histórico ya que se obligaría a dirimir el conflicto al resto de las Comunidades Autónomas.

La cooperación entre el Estado y las comunidades autónomas

La L.P.H. comporta dos paradojas que convendría resolver. Por una parte, contiene un preámbulo escrito como si la norma correspondiera a un Estado centralizado en el que no cupieran competencias autonómicas¹¹. Por otro lado, en su parte dispositiva sí se asume la dimensión autonómica del Estado al aludir a los órganos de las Comunidades Autónomas que tengan a su cargo la protección del Patrimonio Histórico [artículo 6.a)]. Sin embargo, asumida la existencia de las Comunidades Autónomas, la cooperación entre éstas y el Estado se limita a la referencia a la comunicación y el intercambio de programas de actuación e información (artículos 3.1 y 35) que se residencian, exclusivamente, en un órgano de nivel político intermedio como el Consejo del Patrimonio Histórico, si bien ello no obsta para que pueda funcionar la correspondiente Conferencia Sectorial. También encontramos algunas referencias a la cooperación en otros artículos como el 4, el 6.a), el 9, el 26, el 61.1 y el 66.

No debe extrañarnos el alcance y la organización modesta de la coordinación en el ámbito de los bienes culturales pues es sabido que la Constitución apenas se ocupó de los órganos y de los procedimientos de cooperación Estado/Comunidades Autónomas, lo que se pudo paliar, en parte, gracias a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, especialmente después de las reformas introducidas por la Ley 4/1999, de 13 de enero. Parece necesario, por ello, avanzar algo más en los principios de la cooperación Estado/Comunidades Autónomas. Desde un punto de vista orgánico, el Consejo del Patrimonio Histórico cumple una función útil como conferencia multilateral por lo que quizá no sea necesario avanzar mucho más máxime cuando la Conferencia Sectorial de Cultura puede convocarse cuando se desee. Pero hay un punto donde la cooperación parece necesaria, esto es, cuando los instrumentos de tutela por excelencia, que son las categorías de protección, se dispersan y multiplican en el ámbito autonómico. Más adelante avanzaremos algunas propuestas concretas para “estatalizar” los efectos de las declaraciones autonómicas conforme a las categorías específicas de su legislación pero ahora podríamos recomendar que se insertara en el Título preliminar un nuevo artículo, el 6 bis, que proclamara los principios de cooperación y de intercomunicación y que llevara tales principios a las técnicas concretas de protección de bienes. Incluso, aun con carácter abstracto, se podría apuntar en este precepto que algunas materias en las que hay concurrencia competencial podrían regularse por Convenio de Conferencia Sectorial.

Las entidades locales y la protección de los bienes culturales

Más arriba proponíamos que, para el debido cumplimiento del artículo 8 del Convenio para la Salvaguarda del Patrimonio Arquitectónico de Europa de 1985, el artículo 7 de la L.P.H. encargara expresamente a los Ayuntamientos la lucha contra la contaminación de los inmuebles históricos, como una de las formas de lucha contra la expoliación. En este apartado, sin embargo, vamos más allá. El citado artículo 7 de la L.P.H. es un precepto timorato cuya inutilidad se agrava a causa de la paralela timidez y hasta vetustez del artículo 25.2.e) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

Las Entidades Locales (y no sólo los Ayuntamientos sino las Diputaciones Provinciales y, con gran intensidad, los Cabildos canarios y los Consejos Insulares baleares) tienen en la práctica un gran protagonismo en la protección (y en la destrucción) de los bienes culturales. Como se vio en 1999 con “La Pagoda” madrileña de Fisac, la inclusión de un inmueble en alguno de los catálogos municipales no garantiza su salvaguarda pues en el ámbito del Patrimonio Arquitectónico los Ayuntamientos no sólo no protegen sino que destruyen. Pero las atribuciones locales no se limitan al campo de los inmuebles. Los Ayuntamientos (más que las restantes Entidades Locales) son titulares de numerosos centros de depósito cultural (archivos, bibliotecas, museos) de no menos numerosos inmuebles (y hasta yacimientos) cuya visita (y por ende su conservación) deben regular. Además, muchos Ayuntamientos son gestores de relevantes expresiones de Patrimonio Etnográfico e Inmaterial. Por otra parte, como muestra la numerosa bibliografía existente, en ciudades monumentales (que incluyen a las declaradas Patrimonio de la Humanidad) la ordenación de los flujos turísticos para alcanzar la debida *mise en valeur* determina no sólo operaciones de ordenación urbanística sino la organización de actividades culturales conectadas a los bienes del Patrimonio Histórico y fomento de empresas y servicios.

Además quizá sea necesario reconocer la existencia de una categoría de protección exclusivamente municipal. Ciertamente existen los catálogos municipales pero el Estado es competente para establecer una categoría de gestión municipal que pudiera incorporarse a los Inventarios (de los que hablaremos). Esta categoría tendría un mínimo de cargas para sus titulares, ciertas medidas de fomento (que cada Ayuntamiento podría graduar) y, sobre todo, algunos deberes de protección por parte de las Entidades Locales (para evitar el caso de La Pagoda de Fisac).

Todo ello nos lleva a la conclusión de que la posición de las Entidades Locales frente a los bienes del patrimonio Histórico debería quedar mejor reflejada y definida en el artículo 7 de L.P.H. Ciertamente hay quienes piensan que más que en una ley cultural este tema debería tener acogida en la ley que regula el régimen local máxime cuando ya hay un anteproyecto de ley del gobierno local. Sin embargo, probablemente sea L.P.H. la sede adecuada porque una ley de gobierno local no puede entrar en el detalle con que debe entrar la L.P.H.

En consecuencia, además de introducir las referencias sobre contaminación que se citan más arriba en el apartado 2.c), parece aconsejable redactar otra vez el artículo 7 en el sentido de señalar con detalle las principales competencias municipales en materia de bienes culturales.

La definición de las vías culturales

En los artículos 14.2 y 15 de la L.P.H. aparece una tipología de bienes inmuebles que se ha demostrado útil y ha sido imitada por la legislación autonómica. Falta sin embargo en esa clasi-

ficación una figura que cada vez tiene más fuerza en la legislación autonómica y en la práctica administrativa. Me refiero a los conjuntos itinerantes o vías culturales o históricas. En la actualidad hay cinco leyes autonómicas que han regulado este tipo de bienes inmuebles¹² con distintas expresiones (rutas, vías) y con técnica prescriptiva diferente (acumulativa de distintos supuestos o descripción a través de una cualidad relevante que a veces resulta algo tautológica) pero con un contenido material muy similar.

Hay tres motivos básicos para introducir la categoría de vía cultural en la L.P.H. Por una parte, las vías culturales más relevantes tienen carácter pluriautonómico (el Camino de Santiago o la Vía de la Plata) por lo que el Estado, en aplicación del artículo 149.2 de la Constitución, debería asegurar que este tipo de bienes sirva efectivamente para la comunicación cultural lo que exige unificar su regulación jurídica. En segundo lugar, las vías culturales (como se ve con la ya abundante bibliografía jurídica que ha ido apareciendo, especialmente para el Camino de Santiago) ya son una realidad material y cultural que la Ley estatal no debe ignorar para encauzar y esclarecer su naturaleza jurídica. En tercer lugar, en fin, las vías culturales son un objeto muy adecuado para incorporar a los planes de protección o de información de los que luego se hablará.

Por todo ello, se propone reformar los artículos 14.2 y 15 de la L.P.H. para incorporar a las vías culturales a las categorías con que tales preceptos definen a los bienes inmuebles. Concretamente habría que hablar de las vías en el artículo 14.2 a continuación de de las zonas arqueológicas y como nuevo apartado 6 del artículo 15, en cuyo caso habría que presentar una breve definición.

Antes de cerrar este apartado hay que aludir al término que se debe utilizar: ¿conjuntos itinerantes, vía cultural, vía histórica, ruta cultural? La expresión “conjunto itinerante” no es terminológicamente correcta porque el conjunto no se mueve ni va itinerante. La expresión “ruta” tiene carácter demasiado comercial y hasta turística. El término “vía” parece más sobrio y describe muy bien el bien aunque después del sustantivo hay que escoger un adjetivo y para ello el adjetivo “cultural” parece más amplio pues puede haber vías de no muy relevante valor histórico.

La descripción del entorno de los monumentos

Los artículos 18, 19.1, 19.2 de la L.P.H. se refieren al entorno de los monumentos. Pero tales preceptos se limitan a señalar: i) el reconocimiento del entorno como ámbito espacial inseparable del monumento; ii) la necesidad de solicitar autorización administrativa para realizar obras en el entorno afectado por la declaración de un B.I.C.; iii) la necesidad de solicitar autorización administrativa para la realización de obras que afecten al entorno de jardines históricos declarados B.I.C.

Estas referencias parecen un tanto escasas por varias razones:

- * si por mandato constitucional la Ley estatal ha de aportar los conceptos básicos que configuran la noción jurídica de Patrimonio Histórico, la noción jurídico-material de entorno no debe faltar en la L.P.H.;

- * la delimitación del entorno es una fuente constante de conflictos, conflictividad que está en parte causada por la carencia de una noción precisa del concepto. Es frecuente leer en el B.O.E. actos administrativos autonómicos que varían la delimitación del entorno de monumentos;

- * además de la función normadora general que corresponde al Estado, la Administración General del Estado, que promueve declaraciones de B.I.C.S., debe disponer de una noción jurídica y material segura;

- * las leyes autonómicas han avanzado el régimen de protección con gran detalle;

* dentro de tales leyes autonómicas hay supuestos de expropiación en los que la *causa expropriandi* está definida por la ley autonómica. Quizá sería más garantía que esta causa fuera definida por una ley estatal.

Cierto que si la legislación autonómica ha regulado con precisión el concepto material y las técnicas de protección (y lo ha hecho, en general, con una abundancia que llega a la casuística) podríamos pensar que para qué debe intervenir ahora la ley estatal. Si la L.P.H. salva las especificidades autonómicas (y debe hacerlo), la regulación detallada del entorno es positiva y ello porque: i) la competencia estatal sobre la expoliación obliga regular *ex lege* una materia que no sólo es expoliable sino que puede incidir muy intensamente en la expoliación de los inmuebles a los que rodea el entorno; ii) la L.P.H. debe ser a la vez la vanguardia y la cláusula de cierre de los conceptos, de modo que si la legislación autonómica ha regulado el tema la ley estatal debe efectuar el cierre.

Además, como veíamos más arriba, es una exigencia del Convenio para la Salvaguarda del Patrimonio Arquitectónico de Europa de 1985 cuyo artículo 7 exige medidas concretas de protección del entorno.

Todo ello nos lleva a recomendar una ampliación del artículo 18, de tal modo que se describa el entorno y el alcance material y espacial de éste y se introduzcan las previsiones tuitivas más extendidas en las leyes autonómicas más la posible expropiación si daña al inmueble declarado de interés cultural, el régimen de las intervenciones en el mismo.

La inclusión de los bienes inmuebles en el inventario general

La experiencia de las leyes autonómicas nos enseña que existen multitud de bienes inmuebles dignos de protección aunque sus valores no sean tan relevantes como para ser declarados de interés cultural. Es cierto que la L.P.H., en materia de protección de bienes inmuebles, es aplicada por muy pocas Comunidades Autónomas por lo que cuando las Administraciones autonómicas desean proteger un bien inmueble de menor interés del que justificaría la declaración de B.I.C. tienen instrumentos jurídico-administrativos suficientes. Hay, sin embargo, cuatro razones que aconsejan avanzar en la ampliación del contenido del Inventario General de Bienes Muebles.

En primer lugar, daría más capacidad de protección a la Administración General del Estado respecto a sus propios inmuebles. Hay inmuebles de los que es titular el Estado que quizá merecieran alguna protección, a veces incluso versus a las Comunidades Autónomas, sin necesidad de acudir a la declaración de B.I.C. que puede ser desproporcionado.

En segundo lugar, llevar a la ley del Estado lo que ya existe, con diversos matices, en la legislación autonómica, contribuye a resaltar la función en parte armonizadora y en parte de avanzada de las normas estatales.

En tercer lugar, permitiría disponer de un registro muy amplio de los bienes inmuebles protegidos por las Administraciones autonómicas.

Por último, el artículo 10.4 del Convenio para la Salvaguarda del Patrimonio Arquitectónico de Europa de 1985 exige proteger los inmuebles de menor valor. Ciertamente ya se hace en casi todas las Comunidades Autónomas pero el Estado debe aportar su cooperación con una medida que sólo exige unos mayores efectivos administrativos para la llevanza del Inventario.

La propuesta que presentamos se refiere al artículo 26 de la L.P.H. La reforma no debería ser muy amplia pues habría que sustituir el término “muebles” por el de “inmuebles”. De hecho, el apartado 1 es, por su amplitud, aplicable a todas las categorías autonómicas. En cambio, habría que sacar

este artículo 26 del Título III para pasarlo al Título II, de tal manera que el Título III se iniciaría por el artículo 27, lo que, por otra parte, es más coherente ya que cada parte de la ley se debe iniciar con los contenidos más importantes y en este caso el artículo 27, referido a los muebles declarados B.I.C., es más importante que el artículo 26.

El nuevo alcance de los Planes Nacionales

El artículo 35 de la L.P.H. configura los denominados Planes Nacionales de Información. De la dicción literal de esta expresión se deduce que se trata de un campo de confluencia del Estado y de las Comunidades Autónomas a través del Consejo del Patrimonio Histórico Español. En la práctica, Estado y Comunidades Autónomas han debido inventar Planes no meramente informativos sino de acción, de gestión. Lo que es una realidad en la práctica debería llevarse a la L.P.H. Y debería hacerse porque es un punto de encuentro muy interesante entre el Estado y las Comunidades Autónomas que está dando frutos en la protección de bloques de materias que requieren un tratamiento administrativo y presupuestario similar.

Además, la noción material de Patrimonio Histórico cada vez se ensancha más, en parte por la sensibilidad que demuestran la sociedad y los poderes públicos y en parte por la acción de los nuevos tratados internacionales. El Patrimonio Industrial (superando la antigua terminología que hablaba de la arqueología industrial) con todas sus derivaciones (aeronáutico, ferroviario, naval/marítimo), el Patrimonio Inmaterial, las vías culturales, etc. requieren probablemente planes conjuntos de protección del Estado y de las Comunidades Autónomas, planes que van más allá de lo meramente informativo. Ante esa ampliación material de la noción de Patrimonio Histórico (con sus efectos jurídicos subsiguientes) debe ser el Estado el que defina el alcance de la noción no sólo por razones constitucionales sino también prácticas pues resulta disfuncional que las Comunidades Autónomas definan qué es el Patrimonio Histórico pues esa definición comporta el desarrollo de políticas públicas concretas de protección y de fomento.

Parece por ello aconsejable reformar el artículo 35 de la L.P.H. con objeto de dar a los Planes Nacionales una configuración más próxima a la realidad, destacando su carácter gestor más que informativo.

No hace falta destacar que ese campo de los planes de acción protectora y de fomento es una de los ámbitos más interesantes que todavía puede reservarse el Estado máxime cuando su aplicación exige la armonización y la cooperación con las Comunidades Autónomas.

Por otra parte, como hemos visto más arriba, diversos tratados internacionales suscritos por España exigen, con mayor o menor precisión, la puesta en marcha de planes generales de protección. Así lo exigen el Convenio para la Salvaguarda del Patrimonio Arquitectónico de Europa de 1985 (artículos 10.2 y 14.1), la Convención sobre la protección del Patrimonio Cultural Subacuático de 2001 (artículo 20) y la Convención para la salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial de 2003 (artículo 14).

En la práctica, el retoque al artículo 35 de la L.P.H. podría ser mínimo pues quizá bastara con sustituir la palabra “Información” por “Protección”.

Los límites de la restauración monumental

Cuando el alcance y los límites de la restauración monumental llega a los Tribunales con alguna frecuencia hay que pensar que la ley no es lo suficientemente clara. Las sentencias relativas a

la restauración del Teatro Romano de Sagunto, del claustro de San Jerónimo el Real y de las murallas de Tossa del Mar denotan que el artículo 39 de la L.P.H. no aporta criterios materiales suficientemente precisos para resolver el siempre delicado problema de la línea divisoria que media entre la restauración y la reconstrucción. Se ha dicho de este artículo, y en especial de su apartado 2, que emplea conceptos jurídicos indeterminados al tiempo que produce efectos muy rígidos, en contraste con la flexibilidad del artículo 21.2 y 3 de la L.P.H. que regula los Planes de protección de los Conjuntos permitiendo excepcionalmente remodelaciones urbanas y sustituciones de inmuebles. Por otra parte, no se obtiene una visión precisa de la distinción entre monumento consolidado y ruinas ni tampoco avanza criterios para limitar la restauración a una operación de anastilosis y para saber cuando se permite emplear nuevos materiales. Por otra parte, aunque responda a un supuesto muy alejado de España, la reconstrucción del Puente de Mostar con nuevos materiales denota que, en ocasiones, los criterios políticos, antes que los históricos o los artísticos, han de tenerse en cuenta.

Por ello debería precisarse con más claridad los supuestos en que la reconstrucción está prohibida y en aquellos en que está permitida así como la naturaleza jurídica de la anastilosis. Incluso hay autores que piden que se atribuya a la Administración actuante una mayor discrecionalidad, lo que debe meditar sin descartarse.

Además, como hemos apuntado más arriba, no sería descabellado incorporar al artículo 39 el contenido del Decreto 798/1971, de 3 de abril, por el que se dispone que en las obras y en los monumentos y conjuntos histórico-artísticos se empleen en lo posible materiales y técnicas tradicionales, pues los beneméritos fines de esta última norma deberían protegerse con una norma legal que evite la tentación de flexibilizar estas materias.

En todo caso, está claro que un precepto legal debatido con frecuencia en los Tribunales no es un buen precepto ni cumple adecuadamente su finalidad normativa. Por todo ello debe repasarse el artículo 39, especialmente en su segundo apartado.

La definición del patrimonio industrial

Hay pocas leyes autonómicas que no contengan referencias al Patrimonio Industrial aunque con frecuencia lo hacen con enfoques confusos o anticuados¹³ hasta llegar a la Ley asturiana 1/2001, de 6 de marzo, del Patrimonio Cultural, que es un ejemplo de cómo se debe tratar esta materia. Sin embargo, dos leyes autonómicas posteriores a la asturiana o no tratan el tema (como la Ley riojana 7/2004, de 18 de octubre) o le dedican un solo artículo (como la Ley Navarra 14/2005, de 22 de noviembre, que le dedica un solo artículo). No es raro pues Navarra o La Rioja han experimentado muy recientemente el proceso de industrialización y tienen poco Patrimonio Industrial que proteger.

Lo cierto es que unos bienes que cada vez son objeto de mayor protección están bien regulados en una sola ley autonómica y ni siquiera están contemplados en la ley estatal. Por eso es necesario que la L.P.H. dedique un Título a esta materia y ello por varios motivos:

- * el Estado debe definir conceptualmente esta clase de Patrimonio que está extendido por toda España;

- * el Estado debe señalar el alcance material del mismo pues no sólo es muy extenso y complejo sino que, además, en parte es competencia estatal: pensemos en el Patrimonio naval, el aeronáutico y el ferroviario. Incluso una parte relevante de los museos y de los archivos que acogen este material es de titularidad estatal;

* si la L.P.H. define con precisión esta clase de bienes, la Administración General del Estado está más legitimada (y más urgida) para desplegar planes de protección en los que puede implicar a las Administraciones autonómicas.

Por todo ello sería conveniente incorporar a la L.P.H. un nuevo Título, el VI Ter, en donde dos o tres artículos definieran qué es el Patrimonio Industrial, sus clases y los instrumentos más adecuados para su protección y para su fomento.

La referencia al patrimonio audiovisual

La Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciano, contiene un Título, el V, dedicado al Patrimonio Documental, Bibliográfico, Audio-Visual e Informático. Hace unos pocos años, en 2001, el Consejo de Europa aprobó la Convención Europea relativa a la Protección del Patrimonio Audiovisual y un Protocolo sobre la Protección de las Producciones Televisivas. No harían falta estos antecedentes para comprender que la noción de Patrimonio Documental que contiene el artículo 49 de la L.P.H. debe enriquecerse a partir de la aplicación de las nuevas tecnologías de la información.

Se recomienda por ello ampliar el contenido del artículo 49 a fin de incluir en el mismo todas las posibilidades de archivo y de utilización que ofrecen las nuevas tecnologías. Como complemento, deberían reformarse los artículos 51, 53 y 58.

Esta reforma no debe pretender establecer el régimen jurídico completo de estos nuevos bienes pero sí insertar su definición jurídica y los elementos básicos de su protección en la L.P.H.

ANEXO

Preceptos de la L.P.H. que el presente informe propone reformar o añadir

TÍTULO PRELIMINAR

* **Artículo 4.2** (nuevo apartado). En desarrollo del Convenio para la Salvaguarda del Patrimonio Arquitectónico de Europa de 3 de octubre de 1985, incorporación de la contaminación de bienes como supuesto específico de expoliación.

* **Artículo 4 bis** (nuevo). En desarrollo del Convenio para la Salvaguarda del Patrimonio Arquitectónico de Europa de 3 de octubre de 1985 se habilita a la Administración General del Estado a intervenir de manera extraordinaria para adoptar disposiciones provisionales para proteger el Patrimonio en peligro.

* **Artículo 5.4** (nuevo apartado). Otorga a la Administración General del Estado la potestad de declarar inexportable un bien mueble si la Comunidad Autónoma de donde procede no aplica el procedimiento de declaración previsto en el artículo 48.2 del Real Decreto 111/1986, de 10 de enero.

* **Artículo 5 bis** (nuevo). En desarrollo de la Convención sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícitas de bienes cul-

turales de 17 de noviembre de 1970, se habilita a la Administración General del Estado de manera extraordinaria para adoptar disposiciones provisionales para proteger el Patrimonio cultural de un Estado Parte cuando éste, invocando el artículo 9 de dicha Convención, dirija un llamamiento de protección por estar el mismo en peligro.

* **Artículo 5 ter** (nuevo). Previsión del deber que tienen las Fuerzas Armadas, cuando desempeñan misiones en el exterior, de cuidar de la aplicación de los Convenios y Protocolos para la protección de bienes culturales en caso de conflicto armado.

* **Artículo 5 cuater** (nuevo). Establecimiento de un procedimiento aplicable a los supuestos de conflicto entre dos Comunidades Autónomas cuando una impide la circulación de bienes con destino a la segunda.

* **Artículo 6 bis** (nuevo). Principio de cooperación Estado/Comunidades Autónomas.

* **Artículo 7.** Describir con detalle las atribuciones municipales en materia de protección del patrimonio Histórico incluyendo la posibilidad de una categoría municipal autonómica que sería un anexo del nuevo Inventario General de Bienes Culturales. En concordancia con la reforma del artículo 4.2 y para aplicar el al Convenio para la Salvaguarda del Patrimonio Arquitectónico de Europa de 3 de octubre de 1985, introducir una referencia sobre el deber de los Ayuntamientos de proteger los bienes culturales frente a la contaminación.

* **Artículo 8 bis.** Obligación de llevar registros a los comerciantes, salvo que la legislación autonómica lo prevea.

TÍTULO I

* **Artículo 14.3** (nuevo apartado). Acomodación al Convenio para la Salvaguarda del Patrimonio Arquitectónico de Europa de 3 de octubre de 1985: las categorías previstas en el Convenio podrán incluirse en el apartado 2 del mismo artículo.

TÍTULO II

* **Artículo 14.2.** Agregar las vías culturales a las formas que puede adoptar la declaración de los inmuebles como B.I.C.

* **Artículo 15.6** (nuevo apartado). Incorporación y definición de las vías culturales.

* **Artículo 18.** Describir con más precisión el entorno, su protección y su relación con los inmuebles a los que rodea.

* **Artículo 26.** Ampliar el Inventario a los bienes inmuebles.

TÍTULO III

Este Título se inicia con el artículo 27.

TÍTULO IV

Artículo 35. Sustituir las referencias a los Planes Nacionales de Información por otra a los Planes Nacionales de Protección.

Artículo 39. Aclarar con más precisión dónde se sitúa la línea divisoria entre la restauración permitida y la reconstrucción prohibida. Determinar el alcance de la potestad administrativa para determinar los límites de la restauración.

TÍTULO V BIS (NUEVO)

* **Artículo 45 bis.** Definición del Patrimonio Cultural Subacuático.

* **Artículo 45 ter.** Régimen jurídico del Patrimonio Cultural Subacuático.

TÍTULO VI BIS (NUEVO)

* **Artículo 47 bis.** Definición del Patrimonio Cultural Inmaterial y sus conexiones con el Patrimonio Etnográfico.

* **Artículo 47 ter.** Régimen jurídico del Patrimonio Cultural Inmaterial.

TÍTULO VI TER (NUEVO)

* **Artículo 47 quáter.** Definición del Patrimonio Industrial.

* **Artículo 47 quinque.** Clases de Patrimonio Industrial.

* **Artículo 47 sexto.** Régimen jurídico del Patrimonio Industrial.

TÍTULO VII

Art. 49. Inclusión del Patrimonio Audiovisual e Informático.

Art. 51. Inclusión del Patrimonio Audiovisual e Informático.

Art. 53. Inclusión del Patrimonio Audiovisual e Informático.

Art. 58. Inclusión del Patrimonio Audiovisual e Informático.

TÍTULO VIII

* **Artículo 66 bis** (nuevo). En aplicación del Convenio para la Salvaguarda del Patrimonio Arquitectónico de Europa de 3 de octubre de 1985, regulación de ayudas económicas directas para el mantenimiento y conservación de bienes inmuebles.

Notas

¹ A principios de 2006, el entonces Director General de Bellas Artes, Julián Martínez, me encargó, junto a otros juristas, un informe sobre la posible reforma de la Ley del Patrimonio Histórico Español. Éste es el informe que presenté en julio de 2006 y que luego me sirvió como hilo conductor de mi intervención sobre “Aspectos jurídicos, jurisprudencia y derecho comparado en la conservación en la Ley 16/85 de Patrimonio Histórico Español”. El informe está inédito y me ha parecido de interés publicarlo en este volumen porque incide sobre diversos temas relacionados con la restauración monumental.

² En adelante, L.P.H.

³ Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988; Ley 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1989; Ley 42/1994, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social; Ley 43/1995, de 27 de diciembre, del Impuesto sobre Sociedades; Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social; Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social; y Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

⁴ Más las leyes de reforma parcial de estas leyes sustantivas.

⁵ De todas las Comunidades Autónomas salvo la Región de Murcia.

⁶ He desarrollado más ampliamente este tema en mis trabajos: “La Ley del Patrimonio Histórico de 1985: propuestas para una posible reforma”, Administración de Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública, núm. 54, abril-junio 2004, pp. 11-53; y “La función del Derecho en la protección de los bienes culturales”, en Gerardo Ruiz-Rico y Nicolás Pérez Sola (coords.): Constitución y Cultura. Retos del Derecho Constitucional del siglo XXI, Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía. Valencia: Ed. Tirant lo Blanch, 2005, pp. 45-80.

⁷ He tratado con más detalle este problema en “La protección jurídica del Patrimonio Cultural. Nuevas cuestiones y nuevos sujetos a los diez años de la Ley del Patrimonio Histórico Español”, Patrimonio Cultural y Derecho, núm. 1, 1997, pp. 53-74.

⁸ Convenio para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado de 14 de mayo de 1954; Convenio Europeo para la Protección del Patrimonio Arqueológico de 6 de mayo de 1969; y Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de 23 de noviembre de 1972.

⁹ Además de los citados, Protocolo para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado de 14 de mayo de 1954; y Convención sobre las medidas que deben adoptarse para prohibir e impedir la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícitas de bienes culturales, de 17 de noviembre de 1970.

¹⁰ Convenio Europeo sobre la protección del Patrimonio Arqueológico (revisado) de 16 de enero de 1992, Convenio Europeo del Paisaje de 20 de octubre de 2000 y Convención Europea relativa a la Protección del Patrimonio Audiovisual y Protocolo sobre la Protección de las Producciones Televisivas de 8 de noviembre de 2001.

¹¹ He tratado esta cuestión en mi trabajo “La Ley del Patrimonio Histórico de 1985: propuestas para una posible reforma” cit.

¹² Se trata, por orden cronológico, de las siguientes normas: Ley 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural de Cantabria, cuyo artículo 49.5.e) regula las rutas culturales como una subcategoría de lugar cultural y las define como una sucesión de paisajes, lugares, estructuras, construcciones e infraestructuras; la Ley 1/2001, de 6 de marzo, del Patrimonio Cultural (del Principado de Asturias), que su artículo 11.1.f) contempla las vías históricas entendiendo por tales los caminos de peregrinación, las antiguas vías romanas, las cañadas y vías de trashumancia, los caminos de herradura y las vías férreas; la Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León cuyo artículo. 8.3.g) se refiere a las vías históricas como vías de reconocido valor histórico o cultural; la Ley 7/2004, de 18 de octubre, de Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja que contiene un precepto, el artículo 12.4.f) que describe las vías culturales como un trazado viario de carácter histórico transitado en algún momento; y, en fin, la Ley Foral 14/2005, de 22 de noviembre, del Patrimonio Cultural de Navarra que en su artículo. 15.f) se refiere a las vías históricas como una vía de comunicación de significada relevancia histórica, etnológica o técnica.

¹³ He tratado esta cuestión con cierto detalle en “La Ley del Patrimonio Histórico de 1985: propuestas para una posible reforma” cit.