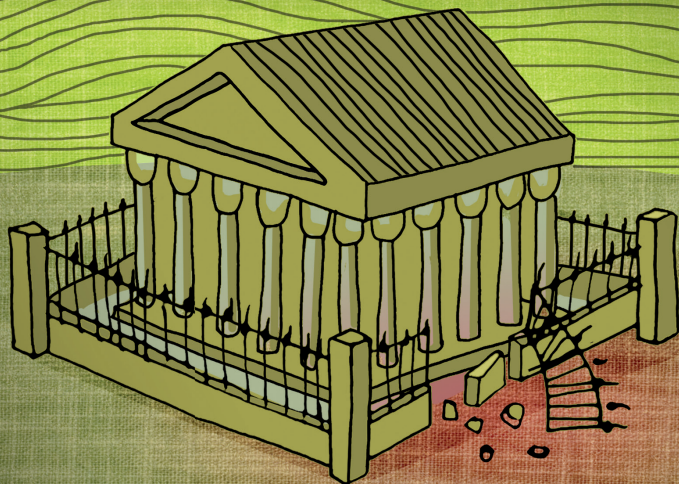


"GIZA  
ESKUBIDEEI  
BURUZKO  
JARDUNALDIAK"  
BILDUMA

COLECCIÓN  
"JORNADAS  
SOBRE  
DERECHOS  
HUMANOS"

EUSKADIN KULTURA-ONDASUNAK BABESTEKO  
ARAUBIDEAK BEREKIN DAKARTZAN ARAZOAK

PROBLEMAS DERIVADOS DEL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN  
DE LOS BIENES CULTURALES EN EL PAÍS VASCO



ararteko

Herriaren Defendatzalea  
Defensoría del Pueblo

[www.ararteko.eus](http://www.ararteko.eus)



**“GIZA ESKUBIDEEI BURUZKO JARDUNALDIAK” BILDUMA**  
**COLECCIÓN “JORNADAS SOBRE DERECHOS HUMANOS”**

**21**



**EUSKADIN KULTURA-ONDASUNAK  
BABESTEKO ARAUBIDEAK BEREKIN  
DAKARTZAN ARAZOAK**

**PROBLEMAS DERIVADOS DEL  
RÉGIMEN DE PROTECCIÓN DE LOS  
BIENES CULTURALES EN EL PAÍS VASCO**

**XXXVI. Uda Ikastaroak /  
XXXVI Cursos de Verano**

**XXIX. Europar Ikastaroak - UPV/EHU 2017 /  
XXIX Cursos Europeos - UPV/EHU 2017**



**VITORIA-GASTEIZ  
2017**

Lan hau [Creative Commons Reconocimiento 4.0 Internacional](#) (CC BY 4.0) lizentziapean dago



Lan honen **bibliografia-erregistroa** [Arartekoko liburutegiaren katalogoan](#)

Arartekoaren argitalpenak eskuratzeko:

- [web](#) gunean
- [posta elektronikoz](#) eskatuz
- aurrez aurre gure hiru bulegoetako batean, idatziz (Prado 9, 01005 Vitoria-Gasteiz) edo telefonoz (945 13 51 18)

Esta obra está bajo una licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0 Internacional](#) (CC BY 4.0)



Un **registro bibliográfico** de esta obra puede consultarse en el [catálogo de la biblioteca del Ararteko](#)

Para acceder a las publicaciones del Ararteko:

- en la [web](#)
- mediante solicitud por [correo electrónico](#)
- presencialmente en cualquiera de las tres oficinas, por escrito (Prado 9, 01005 Vitoria-Gasteiz) o por teléfono (945 13 51 18)

ARARTEKO

Diseinua, maketazioa eta inprimaketa / *Diseño, maquetación e impresión:*  
Eps-Comalpa-Irudi, UTE

ararteko

## **AURKIBIDEA / ÍNDICE**

◀ Aurrekoa ikusi  
Vista anterior





|   |    |
|---|----|
| <b>AURKEZPENA / PRESENTACIÓN</b> .....  | 11 |
| (Manuel Lezertua – Arartekoa / Ararteko)  |    |
| <b>LEHEN PONENTZIA / PONENCIA I:</b>  |    |
| LA DISCIPLINA ITALIANA DEI BENI CULTURALI.....  | 23 |
| (Paola Bilancia – Konstituzio Zuzenbideko katedraduna. Milango Unibertsitatea / <i>Catedrática en Derecho Constitucional. Universidad de Milán</i> )  |    |
| <b>BIGARREN PONENTZIA / PONENCIA II:</b>  |    |
| PATRIMONIO HISTÓRICO Y EXPOLIO: VARIACIONES Y PARADOJAS...  | 45 |
| (Juan Manuel Alegre Ávila – Administrazio Zuzenbideko katedraduna. Kantabriako Unibertsitatea / <i>Catedrático de Derecho Administrativo. Universidad de Cantabria</i> )  |    |
| <b>HIRUGARREN PONENTZIA / PONENCIA III:</b>   |    |
| LA SALVAGUARDA DEL PATRIMONIO CULTURAL INMATERIAL EN LA<br>NORMATIVA DEL PAÍS VASCO: ANÁLISIS Y PROPUESTAS.....   | 71 |
| (María Ángeles Querol – Historiaurreko katedraduna. Madrilgo Complutense Unibertsitateko Geografia eta Historia Fakultatea / <i>Catedrática de Prehistoria. Facultad de Geografía e Historia de la Universidad Complutense de Madrid</i> )  |    |
| <b>LEHEN MAHAI-INGURUA / MESA REDONDA I:</b>  |    |
| KULTUR ONDAREA (ADMINISTRATIBOA, PENALA ETA SOZIALA)<br>KONTROLATZEKO TRESNAK ETA KULTUR ONDAREA BABESTEARI<br>BURUZKO KASU ZEHATZAK EZTABAIDATZEA / LOS MECANISMOS DE<br>CONTROL DEL PATRIMONIO CULTURAL (ADMINISTRATIVO, PENAL Y<br>SOCIAL) Y DEBATE SOBRE CASOS CONCRETOS EN RELACIÓN CON<br>LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL |    |
| • Koldo Olabarrieta (Ertzaintzaren Ondarearen kontrako Delituen Atal<br>Nagusiko burua / <i>Jefe de la Sección Central de Delitos contra el<br/>Patrimonio de la Ertzaintza</i> )   |    |

- Juan Carlos Gómez Calleja (Ertzaintzaren Ikerketa Kriminal eta Polizia Judizialaren Atal Nagusiko Ingurumen eta Hirigintza arloko burua / *Jefe del área de Medio Ambiente y Urbanismo de la Sección Central de Investigación Criminal y Policía Judicial de la Ertzaintza*) ..... 89
- Javier Puertas (Industri Ondare eta Herri Laneko Euskal Elkarteko presidentea / *Presidente de la Asociación Vasca de Patrimonio Industrial y Obra Pública*) ..... 96

## **BIGARREN MAHAI-INGURUA / MESA REDONDA II:**

KULTUR ONDAREA KUDEATZEAREN ERRONKAK. POLITIKA PUBLIKOAK ETA KASU ZEHATZAK / *RETOS DE LA GESTIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL. POLÍTICAS PÚBLICAS Y CASOS CONCRETOS*

- Isabel Pineda (Gasteizko Udalaren 21 Zabalgunea elkarteko arkitektoa / *Arquitecta de la sociedad Ensanche 21 del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz*) ..... 113
- Claudia Pennese (Euskal Herriko Arkitektoen Elkargo Ofizialak Gipuzkoan duen Ordezkaritzako arkitektoa eta batzordekidea / *Arquitecta y vocal de la Delegación en Gipuzkoa del Colegio Oficial de Arquitectos Vasco Navarro*) ..... 122

ararteko

**AURKEZPENA /  
PRESENTACIÓN**

◀ Aurrekoa ikusi  
Vista anterior



Lehendabizi, egun on eta ongi etorri Arartekoak eta EHUK antolatu duten jardunaldi honetako hizlarietara eta bertaratu zareten guztioi. Eskerrak eman nahi dizkiet Patxi Juaristi errektoreordeari, gure artean egoiteagatik, eta Uda Ikastaroen zuzendariari, ikastaro hau egin ahal izateko eman digun laguntzagatik.

Kultura ondareaz mintzo garenean, bi hausnarketa egin behar dira. Alde batetik, erreferentziatzen hartu behar dugu gure gizarteak mendeetan barrena metatu dituen ondasunetan denborak izan duen eragina. Hau da, gure iraganak atzean utzi duen arrastoa, hala esaten uzten badidazue. Beste aldetik, ondare horrek esanahi berezia izan behar du, babesa merezi izateko modukoa. Iraganeko guztia ez da gogoangarria. Ondasun horietan kultura-, historia-, arte- edo arkeologia-balioak ikusi behar ditugu, beren garrantziagatik, begiratzeko ditugunean gizarte moduan gozatzeko digutenak. Kultura-ondareak batik bat begiratu behar dio aspaldiko edo ez hain aspaldiko denboraren joanean bizirik iraun duen aztarnari edo ondareari, izan ere, horri esker dakigu zer baliotan oinarrituta eraiki dugun pixkanaka gure oraina, eta orain horretan ikusarazten diegu gure etorkizuna datozen belaunaldiak.

Estatuan eta, zehazkiago, gure autonomia erkidegoan, Euskadin, kultura-ondarearen babesa oraintxe zertan den aztertuko

Quiero, en primer lugar, saludar y dar la bienvenida a los y las ponentes y a todas las personas que nos acompañan en esta jornada organizada entre la institución del Ararteko y la UPV, y quiero agradecer la presencia del vicerrector Patxi Juaristi y agradecer a la directora de los Cursos de Verano su colaboración y apoyo para que este curso pueda celebrarse.

Cuando hablamos de patrimonio cultural es necesario hacer una doble reflexión. Por un lado, debemos tener como referencia el paso del tiempo sobre el conjunto de bienes que nuestra sociedad ha ido acumulando a lo largo de los siglos. Esto es, si me permiten la expresión, la huella que ha dejado tras de sí nuestro pasado. Por otro lado, ese legado debe tener un significado especial que lo haga merecedor de protección. No todo lo pasado es memorable. Debemos reconocer en esos bienes unos valores culturales, históricos, artísticos o arqueológicos que, por su entidad, nos hagan recrearnos como sociedad en su contemplación. El patrimonio cultural debe centrar su mirada en la huella o el legado que ha sobrevivido al paso del tiempo, más o menos remoto, y que nos permite reconocer los valores sobre los que hemos ido construyendo nuestro presente y sobre el que proyectamos, a las próximas generaciones, nuestro futuro.

A lo largo de esta jornada trataremos del presente de la protección del patrimonio cultural en el Estado y, más en concreto,

dugu jardunaldi honetan zehar. Horretarako, erreferentziatzen balio diezaguketen Europar Batasuneko beste esparru juridiko batzuetan proiektatuko dugu gure ikuspegia. Eztabaidagai bihurtu nahi izan dugu Italiaren kasua, izan ere, ziur aski, mundu osoan gaur egun kultura-ondareri handiena duen herrialdea da. Paola Bilancia irakaslearen esanean, “un museo a cielo aperto” hain zuzen, geroago kultura-ondasunen italiar gaia jorratzean adieraziko duen bezala.

Gure kultura-ondarearen adierazpideetako bat arkitektura da, eraikinak proiektatu eta jasotzea. Hemen gurekin dauden pertsonetako batzuek arkitektura dute ogibide. Etxebizitzak, ekipamenduak eta era guztietako ingeniari-talantak eginez, gizakien zibilizazioa garatzeko balio izan duten funtsezko osagaietako bat da arkitektura. Arkitektura-ondare hori gure kulturaren edo askotariko kulturen aberastasun eta aniztasunaren adierazgarri ordezkaezina da, eta kultura horiek pixkanaka egokitzen eta planeta betetzen aritu dira.

### **Europako Kontseiluak arkitektura-ondarea zaintzen duen eginkizuna**

Kultura-ondarea babesteko zereginean aitzindari izan dira nazioarteko erakundeak, esaterako, Europako Kontseilua. Atseginez eta harro adierazten dut erakunde horietako partaide izan nintzela 25 urtez baino gehiagoz. Europako Kontseiluak beharrezko erreakzio bezala hasi zuen Europako arkitektura-ondare aberats eta askotarikoa babesteko lana XX. mendeko

en nuestra comunidad autónoma, Euzkadi. Para ello proyectaremos nuestra visión a otros marcos jurídicos dentro de la Unión Europea que nos sirvan como referencia. Hemos querido traer a debate el caso italiano, probablemente el país del mundo con el mayor legado cultural que existe en la actualidad. En palabras de la profesora Paola Bilancia, que posteriormente tratará sobre la disciplina italiana de los bienes culturales, “un museo a cielo abierto”.

Una de las representaciones de nuestro patrimonio cultural hace referencia a la arquitectura, el arte de proyectar y construir edificios. La arquitectura (a la que se dedican profesionalmente varias de las personas que nos acompañan) es uno de los elementos fundamentales que han servido para el desarrollo de la civilización humana mediante la creación de viviendas, equipamientos y obras de ingeniería de todo tipo. Este patrimonio arquitectónico constituye una expresión irremplazable de la riqueza y diversidad de nuestra cultura, o de las diversas culturas, que han ido adaptándose y poblando el planeta.

### **El papel del Consejo de Europa en la salvaguardia del patrimonio arquitectónico**

La protección del patrimonio cultural ha tenido su punta de lanza en instituciones y organismos internacionales como el Consejo de Europa, institución de la cual me complace y enorgullece haber formado parte durante más de 25 años. El Consejo de Europa empezó su labor en defensa del rico y variado patrimonio arquitectónico europeo como una necesaria reacción

gerra-gatazka odoltsuen aurrean, izan ere, gerra horiek, ankerkeriaren alboko kalte gisa, bertako kultura-ondarearen zati garrantzitsu bat suntsitu, hondatu eta indarrez ebatsi zuen.

Bere lehen urratsetako bat Europako Kulturari buruzko Hitzarmena izan zen, 1954an Parisen sinatua, hain zuzen ere Espainia atxiki zitzaion Europako Kontseiluaren hitzarmenetatik lehena. Hitzarmen horrek konpromiso hau harrarazten zien estatu sinatzaileei: neurri egokiak hartuko zituztela Europako kultura-ondare komunari egiten zioten ekarpena babesteko eta haren garapena sustatzeko.

Bigarren mugarría, dudarik gabe, Arkitektura Ondarearen Europako Gutuna izan zen, Europako Kontseiluaren Ministro Bartzordeak 1975ean onartutakoa. Agiri hartan Europako arkitektura-ondareztat jo ziren ez bakarrik monumenturik garrantzitsuenak, baizik eta baita ere hiri eta herrien multzo historikoak, beren ingurune naturalean. Hirien garapen ekonomiko hutsa sustatzen zuen joeraren zurrunbilo betean, gutun horrek aintzat hartu zituen ondare horren kultura-, gizarte eta ekonomia-balioak, eta hauxe ohartarazi zuen hitzez hitz: "Arriskuan dago, ezjakintasunagatik, zahartasunagatik, era guztietako hondamenagatik, bertan behera utzita egoteagatik".

Arkitektura-ondarea sustatu eta babesteko proposamen haiek gorenera iritsi ziren Europako arkitektura-ondarea babesteko Hitzarmenarekin, zeina "1985eko Granadako Hitzarmena" izenaz ezagutzen baita. Hitzarmen horrek (Espainiako estatuak 1989. urtean berretsia) estatuei konpromiso bat ezarri zien, hain justu, beraien

ante los cruentos conflictos bélicos del siglo XX que, como daño colateral a la barbarie, habían devastado, degradado y expoliado una parte importante de su bagaje cultural.

Uno de sus primeros pasos fue el Convenio Cultural Europeo, firmado en París en el año 1954, por cierto, el primero de los Convenios del Consejo de Europa al que España se adhirió. El mismo comprometía a los estados firmantes a adoptar las medidas convenientes para salvaguardar su aportación al patrimonio cultural común de Europa y fomentar su desarrollo.

Un segundo hito fue, sin duda, la Carta Europea del Patrimonio Arquitectónico, adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa en 1975. Este documento reconocía como patrimonio arquitectónico europeo no solo a sus monumentos más importantes, sino también a los conjuntos históricos de ciudades y pueblos en su entorno natural. En plena vorágine del desarrollismo urbano, aquella carta reconocía los valores culturales, sociales y económicos de ese patrimonio, del que advertía literalmente: "Está amenazado por la ignorancia, por la vetustez, por la degradación bajo todas sus formas, por el abandono".

Aquellas propuestas para fomento y respeto por el patrimonio arquitectónico culminaron con el Convenio para la salvaguardia del patrimonio arquitectónico de Europa, conocido como la Convención de Granada de 1985. Este convenio, ratificado por el Estado español en el año 1989, establecía el compromiso de los Estados

arkitektura-ondarea osatzen zuten ondasun higiezin zerrenda egitea eta haiek babesteko legezko neurriak hartzea. Horretarako, beraien barne-zuzenbidean jaso behar dituzte ikuskatzeko eta baimentzeko prozedura egokiak, babesturiko ondasunak “itxuraldatu, narriatu edo eraitsi” ez daitezten.

**Nazioz gandi,** Europa mailako garrantzia duen kultura-ondarea iraunarazi eta babestek ere eginkizun garrantzitsua betetzen du Europar Batasunarentzat. Horrela, Europar Batasunaren Funtzionamenduari buruzko Tratatuak Europar Batasunari ematen dio estatu kideen artean lankidetzatza ahalbidetzeko eta, beharrezkoa bada, haien ekintza babestu eta osatzeko zeregina.

Nabarmendu nahi dut Europako Parlamentuak eta Europar Batasunaren Kontseiluak erabaki bat hartu dutela berriki 2017ko maiatzaren 17an, 2018. urtea kultura-ondarearen Europako urte izendatzeko. 2018rako helburuen artean, bada bereziki aldeztzen dudana bat, hausnarketa-jardunaldi honen helburu nagusitzat partekatzen dudana. Kultura-ondarearen Europako urtearen helburuen barruan, kultura-ondarea gobernatu eta kudeatzeko eredu berritzaile eta parte-hartzaileak sustatzea proposatzen da. Horretarako ezinbestekoa da kultura-ondarea babestu, iraunarazi eta balioztatzea ardua zaien alderdi guztien partaidetzatza. Prozesu horietan sartu behar dira, zalantzarik gabe, herri-agintariak, kudeatzeko eskumena duen sektore pribatua, ondasunen jabeak eta gizarte zibileko erakundeak.

para realizar el inventario de sus bienes inmuebles que formen parte del patrimonio arquitectónico y a adoptar medidas legales para protegerlos. Para ello deben recoger en su derecho interno procedimientos de supervisión y autorización apropiados que eviten la “desfiguración, degradación o demolición” de los bienes protegidos.

**En el ámbito supranacional,** la conservación y protección del patrimonio cultural de importancia europea también desempeña un papel importante para la Unión Europea. De ese modo, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea encomienda a la Unión la tarea de favorecer la cooperación entre los Estados miembros y, en caso necesario, apoyar y complementar su acción.

Quiero destacar que, recientemente, el Parlamento europeo y el Consejo de la Unión Europea han tomado una decisión, de 17 de mayo de 2017, relativa a declarar el año 2018 como año europeo del patrimonio cultural. Entre los objetivos para el 2018 se encuentra uno que especialmente suscribo, y que comparto como objetivo principal de esta jornada de reflexión. Dentro de los objetivos del año europeo del patrimonio cultural propone promover modelos innovadores de gobernanza y gestión participativos del patrimonio cultural. Ello requiere la participación de todas las partes interesadas en la protección, conservación y valorización del patrimonio cultural. En esos procesos debe incluirse indiscutiblemente a las autoridades públicas, al sector privado competente en su gestión, a los propietarios de los bienes así como a las organizaciones de la sociedad civil.



**Historia-, kultura- eta arte-ondarea babesteko Konstituzio agindua.** Kultura-ondarea (bere agerpen material eta materiagabeetan) babesteko manua 1978ko Espainiako Konstituzioaren 46. artikuluan ezarrita dago. Gure historia-, kultura- eta arte-ondarea babesteko agindu hori botere publiko guztiei ematen zaie. Horretarako, ondare hori iraunarazi eta mantentzeko betebeharra ezartzen da. Behin hori bermatuta, bigarren agindu bat ematen da, hain zuzen ere, ondarea aberastu dadin sustatzea, horren araubide juridikoa eta titulartasuna edozein izanda ere. Gure ondarea osatzen duten kultura-ondasunak iraunaraztea, alde batetik, eta horiek balioztatuz, edertuz eta handitzea, bestetik, horietatik dira Konstituzioaren printzipio horren osagaiak, kultura arloko politika publikoek oinarritzat hartu beharrekoak.

Estatuan, Espainiako Historia Ondareari buruzko 16/1985 Legeak bildu eta garatu ditu bere artikuluetan kultura-ondarea babesteko, iraunarazi eta balioztatuzko printzipio horiek, hemen ditugun hizlariak dudarik gabe gero jorratuko dituztenak.

Kultura-ondarea babesteko eskumena duten **autonomia erkidegoek** Estatuaren eskumenarekin batera gertatzen den berriazko ekintza ezartzen dute. Aipagarria da arlo horretako lehen arauetako bat uztailaren 3ko 7/1990 Legea izan zela, Euskal Herriko Kultura Ondareari buruzkoa. Lege horrek arauzko esparru bat garatu du eta, horren bitartez, babesa merezi dute kultura-balioak dituzten ondasun higikor, higiezin eta materiagabeek.

**El mandato constitucional para proteger el patrimonio histórico, cultural y artístico.** La protección del patrimonio cultural, en sus diferentes manifestaciones materiales e inmateriales, está incluido en el artículo 46 de la Constitución Española del año 1978. Este mandato para preservar nuestro patrimonio histórico, cultural y artístico está dirigido a todos los poderes públicos. Para ello se establece la obligación de garantizar su conservación y mantenimiento. Una vez debidamente garantizado, se incluye un segundo mandato, por el que se encomienda, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad, promover su enriquecimiento. Conservar los bienes culturales que conforman nuestro patrimonio, por un lado, y por otro, valorizarlos, adornarlos y engrandecerlos son los elementos que configuran este principio constitucional que deben informar las políticas públicas culturales.

En el ámbito estatal la Ley 16/1985 del Patrimonio Histórico Español ha recogido y desarrollado entre su articulado estos principios de protección, conservación y valorización del patrimonio cultural que, sin duda, con posterioridad serán desarrollados por los y las ponentes.

**Las comunidades autónomas** con competencia en la protección del patrimonio cultural disponen una acción específica concurrente con la competencia estatal. Cabe señalar que una de las normas pioneras en esta materia fue la Ley 7/1990, de 3 de julio, de Patrimonio Cultural del País Vasco. Esa ley ha desarrollado un marco legal por el cual resultan merecedores de protección y defensa los bienes muebles, inmuebles e inmateriales provistos de valores culturales.

Kultura-ondasunak iraunarazteak berekin dakar euskal botere publikoei agindu bat ematea, eta kultura arloko legeriak esku-  
men banaketa konplexu bat ezartzen du euskal erakundeen (Eusko Jaurjaritza, foru aldundiak eta udalak) sarean. Gaur euskal erakunde desberdinetako hizlariak eta ikus-entzuleak ditugu hemen, eta horiek arlo horretako jarduera eta politika publikoen berri emango digute.

Bestalde, ez dugu ahaztu behar jabeek ere behar bezala iraunarazi, zaindu eta babestu behar dituztela beren ondasunak, osorik iraungo dutela bermatzeko eta galdu, suntsitu edo hondatu ez daitezzen.

Aldi berean, Euskadin elkarte-sare zabal bat dago. Legerian jasota dagoen ekin-tza publikoak bultzatuta, kultura-ondarea herri-administrazioen aurrean defendatzea da sare horren helburuetako bat.

Elkarrekin partekatutako erantzukizun publiko-pribatu horri esker, Euskadin kultura-ondare garrantzitsu bat onartu da. Gaur egun, Eusko Jaurjaritzaren Kultura Sailaren Euskal Herriko Kultura Ondarearen Zentroak ia 4.500 monumentu eta monumentu-multzo biltzen ditu bere datu-basean; horietatik 4.340 inguru sailkatuta daude, eta beste 160 inguru inbentarioan sartuta.

Gehienetan modu baketsuan sartu izan dira ondasun horiek legerian jasotako babes-araubideren batean, eta hala kudeatu izan da horiek mantendu, iraunarazi eta balioztatzeko lana.

La conservación de los bienes culturales conlleva un mandato a los distintos poderes públicos vascos, y la legislación cultural establece un complejo reparto competencial dentro del entramado institucional vasco (Gobierno Vasco, diputaciones forales y ayuntamientos). Hoy contamos con ponentes y asistentes de las diferentes instituciones vascas, que aportarán información sobre las actuaciones y políticas públicas en la materia.

Por otro lado, no podemos olvidar que los propietarios también están obligados a conservarlos, cuidarlos y protegerlos debidamente, para asegurar su integridad y evitar su pérdida, destrucción o deterioro.

Al mismo tiempo, existe en Euskadi un amplio entramado asociativo que, potenciado por la acción pública que recoge la legislación, tiene dentro de sus objetivos la defensa del patrimonio cultural ante las administraciones públicas.

Esa corresponsabilidad pública-privada ha dado lugar al reconocimiento de un importante patrimonio cultural en Euskadi. En la actualidad el Centro de Patrimonio Cultural del País Vasco del Departamento de Cultura del Gobierno Vasco recoge en su base de datos cerca de 4.500 monumentos y conjuntos monumentales de los cuales alrededor de 4.340 están calificados y unos 160 inventariados.

La inclusión de estos bienes en algún régimen de protección que recoge la legislación, así como la gestión de su mantenimiento, conservación y su puesta en valor, en la gran mayoría de casos han resultado pacíficas.

Hala ere, beste batzuetan, gatazkak sortu dira jabeen, administrazioen eta elkarteen artean, eskubide eta betebeharrak zuzen gauzatzeari dagokionez. Kasu horiek ezaugarriak dira, hedabideetan agertu direlako.

Urte hauetan barrena, Arartekoak hainbat jarduera egin ditu ondasun horiek beren historia-, arkitektura, arkeologia edo paisaia-balioengatik kultura-ondasun babestutzat jotzearen eta defendatzearen gainean. Horien berri emango dizuegu jardunaldi honetan.

Kontua ez da kasurik eztabaidagarrienak edo erakunde honen edota justizia epaitzearen esku-hartzea eragin dutenak bakarrik aztertzea. Gogoan izan behar ditugu, orobat, gure ondarea babesten lortu diren aurrerapenak; horietan zerikusia izan dute, dudarik gabe, Kultura-ondareari buruzko euskal Legeak eta babestutako ia 5.000 kultura-ondasunek. Jabe partikularren eginkizunari begiratu behar diogu, baita kultura-ondasun horiek iraunarazteko laguntzak sustatu ere, guztion ondarea baitira. Era berean, babesletzako ekimen pribatuak bultzatu behar ditugu, ondarea iraunarazi eta lehengoratzeko. Pozik ikusi behar dugu gizarte zibilak ondarea babesten egiten duen lana, herritarren elkarte bidez edo profesionalen taldeen bidez, eraginkortasunez parte hartzen baitute ondarea egunero babesten.

Erakunde publikoek eta gizarte osoak kultura-ondarea babesten lortu duten ondareak eztabaida konstruktibo eta aberasgarria pizten lagundu behar du babes-lana

Sin embargo, otros supuestos, más conocidos por su proyección mediática, no han estado exentos de conflictos entre los propietarios, administraciones y asociaciones respecto al correcto ejercicio de esos derechos y obligaciones.

A lo largo de estos años han sido varias las actuaciones del Ararteko relacionadas con el reconocimiento y la defensa de estos bienes culturales protegidos por sus valores históricos, arquitectónicos, arqueológicos o paisajísticos. De algunas de ellas hablaremos a lo largo de la jornada.

No se trata de detenernos únicamente en aquellos casos más polémicos o que hayan dado lugar a la intervención de esta institución o de los tribunales de justicia. Debemos tener también presentes los avances obtenidos en la protección de nuestro patrimonio, operados, sin duda, por la Ley vasca de patrimonio cultural y los casi 5.000 bienes culturales protegidos. Debemos poner la mirada en el papel de los propietarios particulares, y potenciar las ayudas para el mantenimiento de esos bienes culturales, patrimonio de todos y todas. Asimismo, debemos fomentar iniciativas privadas de mecenazgo, para mantenerlo y restaurarlo. Debemos observar con satisfacción el rol que juega en la protección del patrimonio la sociedad civil, a través de asociaciones de ciudadanos o agrupaciones de profesionales, que participen de forma activa en su defensa diaria.

El bagaje obtenido por las instituciones públicas y el conjunto de la sociedad en la protección del patrimonio cultural debe servir, como plantea esta jornada, para

ardura zaien guztien artean (herri-agintariak, sektore pribatua eta gizarte zibila), jardunaldi horretan proposatzen dugun bezala. Hobekuntzak sustatu behar dira kultura-ondarea hobeto gobernatzeko eta parte hartuz kudeatzeko. Horixe ahalbidetuko du Europar Batasunak 2018. urtean, kultura-ondarearen Europako urtean. Erakundeen eta herritarren arteko eztabaida hori 7/1990 Legea aldatzeko proposamenen zerbitzura jarri behar da, bada, lege hori Eusko Legebiltzarrean onartu zenetik 27 urte igaro eta gero, Legebiltzarrean eztabaidagai izango da oraingo legegintzaldian.

Ziur nago jardunaldi honetan sakonago aztertuko ditugula Zuzenbide estatuko gure kultura-ondarea babesteko asmoz erakundeen, herritarren eta gizarte osoaren esku jartzen dituen tresnak, baita ere kontrol-tresnak eta babes-araubideak sortzen dituen arazoak.

Horrexegatik da hain garrantzitsua zuek denok hemen egotea eta ekarpenak egitea: adituek, administrazioko ordezkariak, erakundeetako eta gizarteko ordezkariak. Izan ere, topaketa honen edukiaren bidez, batez ere jendeak parte hartzea nahi dugu.

Gai hau ardura zaien arren, zenbait pertsonak ez dute etortzerik izan. Haien jardunaldiko materialak eta bilakaera ezagut ditzaten, elkarrekin jarduten ari gara Arartekoaren gizarte-sareetan, eta materialak (ponentziak eta aurkezpenak) eskuragarri jartzen ditugu gure web orrian, ikastaroko web orrian agertzen diren laburpenen osagarri. Horiekin guztiekin argitalpen bat

propiciar un debate constructivo y enriquecedor entre todas las partes interesadas en la protección (autoridades públicas, sector privado y sociedad civil). Se trata de promover mejoras que favorezcan la gobernanza y la gestión participativa del patrimonio cultural, como propiciará la Unión Europea el próximo año 2018, año europeo del patrimonio cultural. Este debate institucional y ciudadano debe ponerse al servicio de las propuestas de modificación de la Ley 7/1990, que 27 años después de su aprobación en el Parlamento Vasco, va a ser objeto de debate parlamentario en la actual legislatura.

Estoy convencido de que en esta jornada profundizaremos en los instrumentos que el Estado de Derecho pone en manos de las instituciones, la ciudadanía, y de la sociedad en su conjunto, para proteger nuestro patrimonio cultural y sobre los mecanismos de control y los problemas que el régimen de protección plantea.

Por ello es tan importante su presencia y aportaciones: las de las personas expertas, la de la administración, los representantes institucionales y sociales. A ello obedece el contenido que hemos querido dar a este encuentro, que pretendemos sea eminentemente participativo.

Para posibilitar que las personas interesadas en el tema y no han podido acudir conozcan los materiales y el desarrollo de la jornada, estamos interactuando en las redes sociales del Ararteko, y facilitamos los materiales en nuestra página web donde se han incorporado ponencias y presentaciones, y que completan los resúmenes que se encuentran en la página web del

prestatuko dugu, zeina uda igaro ondoren egongo baita eskuragarri, Arartekoaren web orrian.

curso. Con todas ellas elaboraremos una publicación que, asimismo, estará disponible después del verano en la página web del Ararteko.

Parte hartzera animatzen zaituztegu. Eskerrik asko.

Les animamos a participar. Muchas gracias.

**Manuel Lezertua**  
*Arartekoa / Ararteko*



# **LEHEN PONENTZIA / PONENCIA I**

**LA DISCIPLINA ITALIANA DEI BENI CULTURALI**

**PAOLA BILANCIA**

Konstituzio Zuzenbideko katedraduna.  
Milango Unibertsitatea /  
*Catedrática en Derecho Constitucional.*  
*Universidad de Milán*





## 1. PREMESSA

L'Italia viene unanimemente considerata come “un museo a cielo aperto”, grazie alla presenza sul suo territorio di quella che è stata definita una “fittissima trama” di beni culturali<sup>1</sup>, molti dei quali dichiarati nel tempo “patrimonio comune dell'umanità”<sup>2</sup>. Questa diffusa presenza sul territorio nazionale rappresenta da un lato la “conseguenza” di una risalente propensione degli abitanti della penisola italica a “conservare” le vestigia del passato, anche inglobandole nel tessuto urbano delle città in espansione e in cambiamento, come è accaduto in molte città d'arte italiane, Roma su tutte; dall'altro è il risultato di normative di tutela che risalgono agli Stati preunitari e sono state poi riprese dal legislatore del Regno d'Italia<sup>3</sup> il quale, dopo una prima breve fase di incertezza su quale atteggiamento assumere nei confronti delle “cose di interesse culturale”, ha approvato una serie di atti normativi di tutela, fino a giungere alla legge 1089/1939, che ha rappresentato uno dei primi esempi, a livello mondiale, di articolata disciplina della materia<sup>4</sup>.

Con questa legge furono allora compiute alcune scelte di grande rilevanza per la successiva politica nazionale, che in buona parte permangono ancora oggi. In primo luogo vennero definite le categorie che compongono il patrimonio culturale: le cose d'interesse storico, artistico, archeologico e etno-antropologico.

- 
- 1 Entrambe le definizioni sono state espresse da S. SETTIS, *Italia spa. Assalto al patrimonio culturale*, Torino, 2002.
  - 2 Come è noto, la Convenzione Unesco sulla tutela del patrimonio culturale e naturale mondiale è stata approvata dalla Conferenza Generale dell'Unesco nel 1972. La finalità della Convenzione non è solo quello di individuare beni che sono percepiti come “patrimonio comune”, ma anche e forse soprattutto di creare intorno ad essi attenzione e un sentimento di comune volontà di conservarli.
  - 3 Può sottolinearsi, infatti, che il primo intervento legislativo si rese necessario proprio per elaborare una “politica” in materia, pressoché assente nello Stato sabaudo ed invece presente e percepita come importante in molti Stati pre-unitari della penisola, i quali avevano nel tempo adottato una regolamentazione specifica, con forme diverse ma evidenziando una sostanziale convergenza sui principi. Nei primi anni successivi all'unificazione, e soprattutto dopo l'ingresso dei territori dello Stato pontificio nel Regno d'Italia, l'assenza di una normativa di tutela consentì l'uscita a titolo oneroso di un numero di beni culturali che si stima sia stato di gran lunga superiore ai vari saccheggi di opere d'arte che il territorio italico ha subito nel corso dei secoli.
  - 4 L. 1 giugno 1939, n. 1989 (*Tutela delle cose d'interesse artistico e storico*). Questa legge è stata formalmente abrogata solo dal Codice dei beni culturali e del paesaggio del 2004.

In secondo luogo fu disciplinata la funzione di tutela –definendone la finalità, ossia la conservazione del bene per le future generazioni, le attività ad essa riconducibili, le regole e i limiti alla circolazione nazionale e all’exportazione– e ne fu attribuita la titolarità allo Stato. Infine, ma non da ultimo, venne attribuita natura “funzionalmente pubblica” a tutti i beni culturali, indipendentemente dalla proprietà pubblica o privata degli stessi. Tale scelta, che permane ancora oggi, ha comportato e comporta l’assoggettamento delle cose mobili ed immobili di proprietà privata allo stesso regime di tutela previsto per i beni culturali pubblici, con conseguenti limitazioni per la proprietà della libertà di godimento, di disposizione e di esportazione.

Pur nella difficoltà di sintetizzare la ratio di una legge che ha governato il sistema dei beni culturali per quasi un secolo, può dirsi che essa abbia cristallizzato in modo efficace la visione politica (la *policy*) dello Stato nei confronti del patrimonio culturale, derivante dall’importanza del patrimonio da tutelare e dall’adesione ad una idea “conservatrice” in materia, basata sulla volontà di conservazione *in situ* dei beni stessi, tipica dei Paesi ricchi di beni culturali ma nel contempo consapevoli del rischio, in assenza di regole e di limiti, di una trasformazione in Paesi esportatori dei beni stessi.

Per tutto il XX secolo questa visione ha rappresentato la direttrice della politica nazionale in materia di beni culturali; solo in anni recenti ha conosciuto e sta sperimentando vie alternative, anche in un’ottica di *multilevel governance* del patrimonio culturale che non riguarda solo il rapporto Stato–Regioni ma coinvolge anche l’Unione europea, non solo nell’idea della necessità di tutelare un ancora indefinito patrimonio culturale europeo ma anche, e non di secondaria importanza, per l’ormai consolidata percezione di uno spazio comune europeo, nel quale ciascuno può muoversi e stabilirsi e fruire liberamente dei beni e dei servizi culturali nazionali<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Può ricordarsi al riguardo la prima sentenza della Corte di Giustizia europea, nella causa Commissione c. Spagna, decisa con la sentenza 15 marzo 1994 (Causa C-45/93) di censura della legislazione spagnola che riservava ai soli cittadini spagnoli, minorenni o in maggiori di 65 anni, l’ingresso gratuito nei propri musei, in questo discriminando i cittadini europei provenienti dagli altri Paesi membri. L’Italia si è adeguata a questa sentenza con la l. 25 marzo 1997, n. 78. Nonostante questa novella, anche l’Italia è stata condannata per la medesima discriminazione, basata in questo caso sulla residenza e scaturita da una agevolazione “culturale” prevista dal Comune di Venezia a favore dei propri residenti. Cfr. Sentenza 16 gennaio 2003, Commissione c. Italia (C-388/01).

## 2. LA DISCIPLINA STATALE DEI BENI CULTURALI

La Costituzione italiana, entrata in vigore nel 1948, dedica alla promozione della cultura e alla tutela dei beni culturali uno dei suoi primi articoli, l'art. 9, inserito tra i principi fondamentali. Tale articolo è stato in un primo momento interpretato in funzione meramente servente rispetto ad altri articoli della Costituzione, ed in particolare agli artt. 2 e 3, al fine di sottolineare che la "cultura" è strumento di promozione dell'uguaglianza e dello sviluppo della personalità individuale. In quest'ottica, i diritti culturali si pongono quale declinazione di diritti costituzionalmente garantiti, come il diritto all'identità o il diritto all'insegnamento e alla ricerca. In un secondo momento, poi, all'art. 9 è stato riconosciuto un ruolo più ampio, di matrice dei diritti culturali, intesi nella loro accezione più ampia, riconoscendo in esso il fondamento della salvaguardia, della valorizzazione e della fruizione di quel sostrato di beni, di conoscenze, di storia, di tradizioni che ogni individuo e ogni comunità riconoscono come proprie. In questi termini, l'art. 9 Cost. viene ora considerato come una "disposizione manifesto" che tutela la ricerca e l'arte come massima espressione della creatività umana e come base del progresso spirituale ed effettivo della società<sup>6</sup>.

Nella formulazione originaria del 1948, la Costituzione non conteneva altre disposizioni espressamente dedicate ai beni culturali, in coerenza con la riconduzione della competenza esclusiva in materia allo Stato: un legislatore, una amministrazione (quello che oggi è il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo–Mibac), una funzione (la tutela). Tale situazione è profondamente cambiata con la riforma costituzionale del 2001, di ridefinizione dei rapporti tra Stato e Regioni, che ha modificato il riparto di competenze tra questi due enti territoriali e ha previsto, in materia di beni culturali, che la funzione di tutela del patrimonio culturale spetti allo Stato, mentre la regolamentazione della valorizzazione spetti alla competenza concorrente Stato-Regioni.

Questo nuovo riparto di competenza ha pertanto reso necessaria una sistematizzazione della materia, avvenuta con l'approvazione, nel 2004, del Codice dei beni culturali e del paesaggio (d'ora in poi Codice)<sup>7</sup>, più volte poi integrato e modificato negli anni successivi, che definisce e disciplina tutte le

<sup>6</sup> Sia consentito il rinvio a P. BILANCIA, *Diritto alla cultura. Un osservatorio sulla sostenibilità culturale*, in ID (a cura di), *Diritti culturali e nuovi modelli di sviluppo*, Napoli, 2016.

<sup>7</sup> D.Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 (*Codice dei beni culturali e del paesaggio*).

funzioni appena richiamate. Il puzzle che ne è derivato si presenta alquanto articolato, anche in seguito a diverse pronunce della Corte costituzionale che hanno interessato la materia<sup>8</sup>.

## 2.1. La funzione di tutela

Per quanto concerne la tutela, come sottolineato *supra*, il Codice non innova in modo significativo la normativa previgente, ma contribuisce certamente a definire meglio il contenuto di questa importante funzione, considerata centrale per la trasmissione alle future generazioni delle testimonianze storico-artistiche del passato. La tutela, infatti, viene descritta dal Codice come “l’esercizio delle attività dirette, sulla base di una adeguata attività conoscitiva, ad individuare i beni costituenti il patrimonio culturale ed a garantirne la protezione e la conservazione per fini di pubblica fruizione”<sup>9</sup>.

Come prima ricordato, questa funzione spetta in modo esclusivo allo Stato, per quanto concerne sia l’approvazione della normativa in materia, sia lo svolgimento delle funzioni amministrative (con la sola eccezione dei beni librari, la cui gestione spetta alle Regioni). Essa presenta tuttavia un carattere definito e chiuso, dal momento che il Codice elenca e disciplina espressamente e tassativamente le attività che in essa rientrano: individuazione dei beni meritevoli di entrare a far parte del patrimonio culturale; catalogazione; vigilanza ed ispezione; protezione; conservazione; predisposizione di misure di tutela indiretta; circolazione nazionale ed europea dei beni culturali.

Grande attenzione viene posta dal Codice nel definire l’oggetto della tutela, rappresentato dai beni culturali “dichiarati”, di proprietà privata o pubblica, non solo statale. Questi beni, infatti, come prima ricordato, presentano una

---

<sup>8</sup> Numerose sono state le sentenze della Corte costituzionale, rese nell’ambito dei ricorsi di Stato o Regioni sull’applicazione del riparto di competenze in materia di beni culturali. L’orientamento emerso nel tempo è stato quello, che si avrà modo di riferire nel testo, di ridimensionare la portata di questa separazione di competenze, facendo prevalere laddove possibile il criterio dominicale.

<sup>9</sup> Così stabilisce l’art. 3 del Codice Urbani. Giova sottolineare che questa disposizione stabilisce una correlazione diretta tra la tutela e la fruizione dei beni da parte della comunità, disciplinata esplicitamente dal Codice stesso all’art. 101. Si tratta, in realtà, di una innovazione rispetto alla disciplina ma soprattutto alle politiche di tutela del passato, orientate a limitare la fruizione delle generazioni presenti a vantaggio della trasmissione dei beni stessi alle generazioni future.

natura funzionalmente pubblica e sono quindi assoggettati a precisi limiti, indipendentemente dalla natura pubblica o privata del proprietario. Per questo motivo la “dichiarazione” di culturalità di un bene presenta grande rilevanza ed avviene al termine di una procedura complessa volta a verificare che il bene rappresenti realmente una “testimonianza avente valore di civiltà”<sup>10</sup>. È questo un aspetto di particolare importanza, che da sempre produce contenzioso in sede giurisdizionale tra i proprietari di “cose d’arte”, che ritengono che il proprio bene non debba essere assoggettato a vincolo, e l’amministrazione dei beni culturali, incline a ricondurre nell’alveo della tutela ogni cosa meritevole di essere considerata una testimonianza avente valore di civiltà, anche in senso sostanzialmente lato. In effetti, le due categorie –“opere d’arte” e “beni culturali”– presentano indubbi e importanti punti di contatto ma non possono essere considerati equivalenti. Infatti, rispetto alle prime, nelle quali prevale l’elemento artistico ed estetico, i beni culturali si presentano come “non ripetibili” e come manifestazione della cultura di una comunità. Ne deriva che molte opere d’arte sono destinate a divenire beni culturali, ma non tutti i beni culturali sono anche opere d’arte<sup>11</sup>.

Un punto sul quale il Codice ha innovato sensibilmente la normativa previgente riguarda i beni culturali di proprietà pubblica. Come è noto, in Italia lo Stato è proprietario (nel senso dominicale del termine) di un ingente patrimonio culturale, prodottosi nel tempo, non solo con acquisizioni di beni culturali privati, ma anche per l’implicito riconoscimento del requisito della culturalità di tutti i beni immobili pubblici con più di cinquanta, ora settanta, anni. Ciò ha comportato una sostanziale, oltre che formale, indeterminatezza del patrimonio culturale, rientrando al suo

<sup>10</sup> Al riguardo giova sottolineare che l’individuazione in un bene del valore della “culturalità” compete a scienze diverse dal diritto, quali quelle legate all’arte, alla storia, all’architettura ed altro. Ne deriva che “il primo riconoscimento in un oggetto o in un immobile di elementi che portano a qualificarlo come culturale è operazione che avviene prima (ed anzi indipendentemente dal fatto) che il diritto se ne occupi. Il diritto interviene solo (ed eventualmente) in un momento successivo per dichiararne la culturalità e per assoggettarlo a tutela. Sul punto cfr., tra gli altri, A. PAPA, *Strumenti e procedimenti della valorizzazione del patrimonio culturale*, Napoli, 2006.

<sup>11</sup> Molteplici sono gli elementi che concorrono alla formazione del giudizio di culturalità di un bene: giudizio estetico, decorso del tempo (almeno cinquanta anni per i beni mobili, almeno settanta per quelli immobili) e presenza di un interesse della comunità nei confronti della “res”. Al riguardo è importante sottolineare che tale interesse rappresenta il frutto di una valutazione e di un giudizio che misura la sensibilità di una comunità nei confronti delle proprie testimonianze culturali. Non si tratta, tuttavia, di un interesse oggettivo, come tale immutabile nel tempo bensì di un interesse comunitario, suscettibile di evolversi soprattutto in modo estensivo.

interno sia i “monumenti”, dichiarati tali con atti normativi e provvedimenti, sia beni immobili con più di settant’anni, non sempre di reale interesse culturale. Il Codice del 2004 ha su questo aspetto innovato profondamente, prevedendo la soggezione alla verifica di culturalità, di competenza dell’amministrazione statale dei beni culturali, di tutti i beni mobili e immobili di proprietà di un soggetto pubblico territoriale o di un soggetto privato senza fine di lucro, con l’obiettivo di circoscrivere l’ambito di ciò che va tutelato e valorizzato come “testimonianza di civiltà”. Gli effetti di questa disposizione sono molteplici; in primo luogo tale procedura rende possibile sdemanializzare tutti quei beni che non presentano alcun elemento di culturalità, consentendo agli enti proprietari di poter disporre degli stessi; inoltre consente di avere una reale conoscenza delle dimensioni quantitative e qualitative del patrimonio culturale nazionale.

Una seconda innovazione, introdotta dal Codice Urbani e strettamente legata a quella appena descritta, si sostanzia nella formale e “sostanziale” divisione dei beni culturali in due categorie. La prima è costituita dai beni culturali “inalienabili” in quanto beni che non possono che far parte del patrimonio culturale di proprietà pubblica. Tra questi i monumenti e le aree archeologiche.

La seconda è composta, invece, dai beni culturali pubblici che possono essere alienati, a condizione che il potenziale acquirente presenti un progetto di utilizzazione degli stessi idoneo, ad opinione del Ministero per i beni culturali, competente a rilasciare l’autorizzazione alla vendita, a garantirne sia la tutela sia la valorizzazione.

La sottoposizione dei beni pubblici al processo di verifica della culturalità e di classificazione degli stessi in alienabili o inalienabili ha prodotto un rilevante interesse per la materia ma ha anche fatto emergere sensibili criticità. Certamente critica è la forte interdipendenza che si è venuta a creare tra la tutela del *cultural heritage*, costituzionalmente prevista, e la “politica”, anche in termini di dismissione, che i decisori pubblici sono chiamati a definire<sup>12</sup>. Inoltre, è apparso sin da subito difficile ottenere la disponibilità di soggetti privati disposti

---

<sup>12</sup> Come è stato sottolineato, la dismissione di beni culturali pubblici, per i quali resta l’obbligo, per il nuovo proprietario, di garantire la tutela e la valorizzazione, può avere una propria ratio solo se inserita in una politica più complessiva riguardante i beni culturali. “In particolare, è auspicabile che le cessioni di beni culturali abbiano come primaria finalità quella di una redistribuzione –anche territoriale– della proprietà dei beni culturali tra i diversi enti pubblici, che possa portare alla migliore utilizzazione culturale dei singoli beni e che non sia motivata da mere esigenze di bilancio”. Così A. PAPA, *La funzione di tutela*, in D. GALLIANI, A. PAPA, *Le basi del diritto della cultura*, Roma, 2010.

ad acquistare beni soggetti a vincoli così stringenti, sia sul profilo della tutela –alla quale giova ricordarlo sono già soggetti tutti i beni privati vincolati– sia su quello della valorizzazione, alla luce dell’obbligo, al momento della proposta di acquisto, della presentazione di un progetto in tal senso. Anche per questo motivo, questa parte del Codice Urbani non ha in questi anni prodotto significativi risultati ed ha portato alla ricerca di strade alternative, come il federalismo demaniale, sul quale ci si soffermerà in sede di conclusioni.

## 2.2. La disciplina statale della valorizzazione dei beni culturali

Il termine “valorizzazione” dei beni culturali, derivato dall’esperienza francese, ha fatto la sua prima apparizione in Italia nel 1964, nella legge istitutiva della commissione chiamata ad analizzare le prospettive della *policy* in materia (cd. Commissione Franceschini). Da allora è stato usato in modo ampio, per molti versi atecnico, evidenziando come la funzione che il termine descrive si presenti alquanto indeterminata ma, proprio per questo, “aperta”. Possono comunque registrarsi sul punto due orientamenti sostanzialmente diversi. Secondo una prima impostazione, la valorizzazione si sostanzia nella realizzazione delle condizioni per la migliore fruizione del bene con la conseguente riconduzione ad essa di tutte quelle attività suscettibili di assicurare la migliore destinazione del bene a tale scopo. Una seconda concezione, invece, da taluno ritenuta più economicistica, è orientata alla *mise en valeur* del bene culturale e sembra tendere ad una gestione imprenditoriale del patrimonio culturale non al fine di ottenere utili, peraltro impensabili, ma per garantire una possibile economicità della gestione dei beni stessi.

Come è stato evidenziato da più parti, entrambe queste concezioni appaiono riduttive in considerazione della natura pubblica dei beni in questione e del rilevante giacimento culturale che l’Italia ha a disposizione. Il miglioramento dei servizi legati alla fruizione, che ha preso l’avvio con la legge Ronchey del 1993, rappresenta certamente una forma embrionale di valorizzazione del bene ma come l’esperienza italiana più recente sta dimostrando occorre intendere la valorizzazione in modo più ampio e dinamico, creativo, ponendo il bene culturale al centro di un processo di sviluppo territoriale che ne salvaguardi la culturalità ma sappia al tempo stesso attrarre l’attenzione anche verso i territori di riferimento<sup>13</sup>.

<sup>13</sup> Cfr. P. BILANCIA (a cura di), *La valorizzazione dei beni culturali tra pubblico e privato*, Milano, 2005.

Sul piano normativo, la Costituzione –come prima sottolineato– attribuisce la disciplina di tale funzione alla competenza concorrente tra Stato e Regioni ed il Codice Urbani avrebbe dovuto –il condizionale è d’obbligo– disciplinarla solo con disposizioni di principio, lasciando poi alle singole Regioni il compito di adattarla alla propria realtà e alla propria *policy* in materia. Invece, è subito emersa la difficoltà per lo Stato di considerare possibile che fossero le Regioni, seppure nel rispetto dei principi contenuti nella normativa statale, a disciplinare la valorizzazione dei beni culturali di sua proprietà (nel senso dominicale del termine). L’ipotesi di assoggettare anche dei beni statali alle normative regionali di valorizzazione avrebbe avuto certamente la positiva conseguenza di contestualizzare tali beni, i più numerosi e importanti del patrimonio culturale pubblico, all’interno di politiche regionali complessive di promozione della cultura e dello sviluppo locale; dall’altro però avrebbe, indubbiamente, assoggettato i beni statali a normative diverse da regione a regione.

Su questo punto, nel 2004, prima ancora che la questione si ponesse realmente come problematica, è intervenuta la Corte costituzionale, che ha considerato prevalente il criterio dominicale rispetto allo stesso riparto costituzionale delle competenze, ridimensionando le potenzialità regionali di disciplina della materia<sup>14</sup>, con la conseguenza che oggi è pacifica la competenza del Codice a disciplinare interamente la valorizzazione dei beni culturali statali, anche con riferimento alle forme di gestione, residuando alle Regioni solo quella inerente i propri beni, quelli degli enti locali oltre che di quelli privati sottoposti a tutela.

Questa parte del Codice, ed in particolari gli articoli sulla definizione di valorizzazione e sulle forme di gestione, sono stati modificati, con decreti legislativi

---

<sup>14</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 26 del 2004. Al riguardo giova sottolineare che la Corte era stata chiamata a pronunciarsi sull’art. 152 del d.lgs. 112/1998, laddove stabiliva che “lo Stato, le Regioni e gli enti locali curano, ciascuno nel proprio ambito, la valorizzazione dei beni culturali”; tale articolo è stato abrogato dal Codice Urbani. Tuttavia, dal momento che anche quest’ultimo ha confermato questo criterio, il principio espresso dalla Corte resta valido nella sostanza anche in seguito alla novazione della normativa ordinaria. La Corte nella sentenza di fatto sancisce la non equiparazione tra Stato e Regioni nella disciplina dei beni culturali. Infatti, mentre per la valorizzazione la Corte nella sentenza afferma che, “trattandosi di beni dello Stato essi esulano per principio da ogni competenza legislativa regionale, dal momento che la necessaria cura dei propri beni reca con sé anche una competenza esclusiva nel disciplinarli”, lo stesso non può dirsi per le Regioni con riferimento alla funzione di tutela che la Corte, in altre sentenze, non esita a ricondurre in modo esclusivo allo Stato, indipendente dalla proprietà o meno dei beni stessi. Tra le altre, cfr. sentenza n. 94 del 2003.



correttivi, nel 2006 e nel 2008, al fine di chiarire alcuni dubbi interpretativi che erano sorti in sede di applicazione, con particolare riferimento ai rapporti tra i diversi soggetti che possono essere coinvolti nel processo di valorizzazione. Come prima ricordato, infatti, quest'ultima si presenta come una funzione "creativa", suscettibile di concretizzarsi in attività diverse e di coinvolgere soggetti diversi. Ed in effetti, anche nei primi commenti a questa parte del Codice, erano state sottolineate le potenzialità ma anche le molteplici interpretazioni che da essa potevano scaturire<sup>15</sup>. Tali criticità sono state in parte risolte dall'attuale formulazione che chiarisce la necessità del coinvolgimento di soggetti diversi nella filiera della valorizzazione: l'ente o il privato proprietario; chi elabora il piano di valorizzazione (piano strategico di sviluppo culturale), chi dà esecuzione al piano stesso, anche con funzioni operative. Viene quindi chiarito che non vi possa essere coincidenza tra questi ultimi due soggetti, anche al fine di garantire la concorrenza.

### 2.3. La cultura come servizio pubblico essenziale

Nel 2015, una serie di assemblee sindacali indette da diverse sigle hanno completamente paralizzato note strutture museali e siti archeologici, come ad esempio le rovine di Pompei, la Galleria Borghese, il Colosseo, il Foro romano, le rovine di Ostia Antica e le Terme di Diocleziano, con le immagini di turisti, italiani e stranieri, inutilmente in coda per ore, che hanno fatto in quei giorni il giro del mondo. Il Presidente del consiglio italiano annunciava, in seguito ad un acceso dibattito pubblico sulla vicenda, l'assunzione di misure urgenti, ritenendo inaccettabile che la cultura fosse tenuta ostaggio di sigle sindacali che agivano "contro gli interessi dell'Italia".

Veniva quindi adottato il decreto legge n. 146/2015, che interveniva sulla legge n. 146/1990, che regola l'esercizio del diritto di sciopero nell'ordinamento italiano in adempimento della riserva posta dall'articolo 40 della Costituzione. In particolare, la legge n. 146/1990 individua i cosiddetti "servizi pubblici essenziali", e dunque quei servizi che, essendo imprescindibili per il godimento di diritti fondamentali costituzionalmente garantiti, non possono essere mai del tutto

---

<sup>15</sup> Sul punto cfr. P. BILANCIA, *Beni culturali: l'importanza dei modelli di gestione integrata per la loro valorizzazione*, in ID. (a cura di), *La valorizzazione dei beni culturali. Modelli giuridici di azione integrata*, Milano, 2006.

soppressi, neppure nell'ambito dell'esercizio del diritto di sciopero<sup>16</sup>. Per questi servizi deve pertanto essere sempre garantito un livello minimo, indispensabile per la salvaguardia del nucleo incompressibile dei diritti alla cui fruizione essi sono preposti.

Il decreto legge n. 146/2015, in particolare, ha emendato l'articolo 1 della legge n. 146/1990, aggiungendo all'elenco dei servizi pubblici essenziali ivi contenuto l'apertura al pubblico dei musei e degli altri siti della cultura, così come definiti dall'articolo 101 del Codice Urbani<sup>17</sup>.

In conseguenza di ciò, gli scioperi suscettibili di incidere sulla fruizione dei musei e dei siti della cultura, per cui si debbono intendere, in accordo con il codice, "musei" (una struttura permanente che acquisisce, cataloga, conserva, ordina ed espone beni culturali per finalità di educazione e di studio), "biblioteche" (una struttura permanente che raccoglie, cataloga e conserva un insieme organizzato di libri, materiali e informazioni, comunque editi o pubblicati su qualunque supporto, e ne assicura la consultazione al fine di promuovere la lettura e lo studio), "archivi" (una struttura permanente che raccoglie, inventaria e conserva documenti originali di interesse storico e ne assicura la consultazione per finalità di studio e di ricerca), "aree archeologiche" (un sito caratterizzato dalla presenza di resti di natura fossile o di manufatti o strutture preistorici o di età antica), "parchi archeologici" (un ambito territoriale caratterizzato da importanti evidenze archeologiche e dalla compresenza di valori storici, paesaggistici o ambientali, attrezzato come museo all'aperto), "complessi monumentali" (un insieme formato da una pluralità di fabbricati edificati anche in epoche diverse, che con il tempo hanno acquisito, come insieme, una autonoma rilevanza artistica, storica o etnoantropologica), dovranno essere esercitati in modalità compatibili con la legge n. 146/1990, in modo da garantire la continuità del servizio e

---

<sup>16</sup> La legge n. 146/1990 prevedeva già, peraltro, che tra i servizi pubblici essenziali rientrassero quelli "di vigilanza sui beni culturali", ai quali il legislatore del 2015 affianca "l'apertura al pubblico di musei e luoghi della cultura, di cui all'articolo 101 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni".

<sup>17</sup> La legge n. 146/1990 dispone, all'articolo 2, che "allo scopo di contemperare l'esercizio del diritto di sciopero con il godimento dei diritti della persona, costituzionalmente tutelati, di cui al comma 1, la presente legge dispone le regole da rispettare e le procedure da seguire in caso di conflitto collettivo, per assicurare l'effettività, nel loro contenuto essenziale, dei diritti medesimi, in particolare nei seguenti servizi e limitatamente all'insieme delle prestazioni individuate come indispensabili ai sensi dell'articolo 2".

l'accessibilità minima del patrimonio culturale, e saranno soggetti al controllo della Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali.

L'ambito di applicazione della norma in esame non è peraltro limitato al patrimonio culturale statale, ma ricomprende altresì quello regionale, andando in questo senso ad individuare un vero e proprio livello essenziale di prestazione, idoneo ad incidere sulle competenze legislative regionali in materia. Sino alla legge di conversione, il decreto era stato inoltre ritenuto applicabile addirittura ai beni culturali di proprietà di privati cittadini.

Interessante peraltro notare come il legislatore della legge n. 182/2015, con cui il decreto n. 146/2015 veniva convertito in legge, abbia specificatamente indicato, quale fondamento costituzionale del proprio intervento, l'articolo 9 Cost., così confermando la necessità di interpretare detta norma non già nel senso di un mero interesse costituzionalmente rilevante alla conservazione del patrimonio culturale nazionale, ma finanche come norma attributiva di un diritto individuale all'accessibilità ed alla fruizione del patrimonio culturale, e dunque un vero e proprio "diritto alla cultura"<sup>18</sup>. Trattasi evidentemente di un diritto individuale positivo, che pertanto impone allo Stato di porre in essere le misure necessarie per garantire il godimento almeno del suo nucleo essenziale. Trattasi inoltre di diritto capace di competere, in sede di bilanciamento, con il diritto allo sciopero, che non potrà giungere sino ad inibire i livelli essenziali di accessibilità e di godimento del patrimonio culturale nazionale<sup>19</sup>.

Configurare il diritto alla cultura come diritto positivo comporta tuttavia una serie di problematiche, se si considera che il godimento effettivo di un diritto di questo tipo comporterebbe una considerevole spesa a carico delle finanze pubbliche, specie se si ritiene che il legislatore abbia riconosciuto un diritto ad accedere

---

<sup>18</sup> La legge di conversione specifica che "in attuazione dell'articolo 9 della Costituzione, la tutela, la fruizione e la valorizzazione del patrimonio culturale sono attività che rientrano tra i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, nel rispetto degli statuti delle regioni ad autonomia speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano e delle relative norme di attuazione.

<sup>19</sup> Sul tema sia consentito il rinvio a P. BILANCIA, *L'evoluzione del diritto alla cultura: la cultura come servizio pubblico essenziale*, in E. CASTORINA (a cura di), *Servizi pubblici, diritti fondamentali, costituzionalismo europeo*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2016, pp. 475 ss.

ad un dato bene facente parte del patrimonio culturale nazionale in qualsiasi momento<sup>20</sup>. Tale critica può essere superata se si considera che un diritto alla cultura dovrebbe evidentemente essere letto secondo principio di ragionevolezza: i diritti positivi (ed in particolare i diritti sociali) richiedono che lo Stato metta a disposizione dell'individuo servizi volti alla loro fruizione in condizioni ragionevoli su base costante. Il diritto alla cultura non implica un diritto a fruire, ad esempio, di un museo a qualsiasi ora del giorno, ma implica invece che lo Stato garantisca l'apertura costante del museo in orari predefiniti e conoscibili, senza interruzioni eccessive o impreviste del servizio offerto.

Da notare inoltre come il riconoscimento di un diritto alla cultura (come servizio pubblico essenziale), debba essere auspicabilmente affiancato da un intervento legislativo che coniughi la fruizione di detto diritto non solo con le esigenze connesse all'esercizio del diritto di sciopero, ma anche con riferimento al paradigma della sostenibilità. La fruizione del patrimonio culturale deve infatti necessariamente avvenire secondo modalità che garantiscano la conservazione dello stesso, in accordo con la lettura "statica" dell'articolo 9 Cost., e dunque consentire che del patrimonio culturale possano fruire, in condizioni di eguaglianza, anche le generazioni future<sup>21</sup>.

### **3. LE NORMATIVE REGIONALI IN MATERIA DI BENI CULTURALI**

Le Regioni, che negli anni '90 avevano visto riconosciuto un crescente ruolo nell'elaborazione delle politiche in materia di beni culturali, con la successiva formalizzazione dello stesso nella riforma del Titolo V della Costituzione, sono state da quel momento investite da una duplice ed opposta corrente. Da un lato, come prima ricordato, hanno visto ridimensionata la loro presenza nel settore ad opera della Corte costituzionale, che ne ha sia esclusa la competenza sui beni di proprietà pubblica, sia ha ribadito che esse non hanno competenza in materia di tutela dei beni culturali, anche di loro proprietà. Dall'altro, però, le Regioni hanno iniziato, seppure in modo diversificato e non sempre soddisfacente da

---

<sup>20</sup> Si veda in questo senso G. ORLANDINI, *Prima nota sul decreto legge* n. 146/2015, su [www.cgil.it](http://www.cgil.it), 2015.

<sup>21</sup> Si veda sul tema L. SALVEMINI, Sul concetto di sostenibilità, in P. BILANCIA (a cura di), *Diritti culturali e nuovi modelli di sviluppo*, cit.

regione a regione, a legiferare in materia, non solo disciplinando la valorizzazione delle attività culturali<sup>22</sup> –ambito non rientrante nella normativa statale– ma anche occupandosi di aspetti apparentemente non di loro competenza. Inoltre, sembrano sempre più saper cogliere le opportunità fornite dalla normativa sul federalismo demaniale.

Per quanto riguarda il primo aspetto, si registrano molte leggi regionali aventi ad oggetto categorie di beni non rientranti nelle categorie disciplinate dal Codice ma ritenute in ogni caso meritevoli di tutela. Solo a titolo esemplificativo può citarsi la legge della regione Lazio sui “locali storici”<sup>23</sup>. In relazione a questi beni, la Corte costituzionale –chiamata a pronunciarsi sulla legittimità delle leggi regionali di loro tutela, al fine di contemperare il rispetto della competenza esclusiva dello Stato in materia e le esigenze statali– ha coniato il termine di “beni di interesse culturale”, come tali assoggettabili a regolamentazione da parte delle sole Regioni. Al di là del dato terminologico, la scelta della Corte è apparsa obbligata. In base al dettato del Codice, infatti, l’individuazione delle categorie dei beni culturali rientra nella funzione di “tutela” ed è quindi statale. Una lettura rigorosa, anche sul piano terminologico di questa categoria dovrebbe però portare ad escludere che vi possano essere beni non ritenuti tali dal legislatore statale ma riconducibili, in base alla sensibilità locale, alla tradizione e alla cultura di un’area limitata del Paese. Da qui il compromesso, espresso dall’orientamento della Corte, che consente alle Regioni di valorizzare –ma per farlo debbono prima “individuare” la categoria e “conservare” il bene– anche cose, mobili ed immobili che non rientrano nella definizione di patrimonio culturale definita dal legislatore statale ma che presentano un “interesse culturale”.

Peraltro, il termine “conservazione”, che come ricordato prima è elemento della tutela, si rinviene sovente nelle leggi regionali riguardanti i *cultural heritage* regionali, anche in considerazione del fatto che non si può valorizzare senza “rimettere in uso” il bene e, in presenza di risorse statali sempre più esigue per

<sup>22</sup> Cfr. F. SCUTO, *Diritti culturali e multiculturalismo nello Stato costituzionale* e D. GALLIANI, *I beni culturali immateriali: il futuro alle nostre spalle*, entrambi in P. BILANCIA (a cura di), *Diritti culturali e nuovi modelli di sviluppo*, cit.

<sup>23</sup> Cfr. Legge regione Lazio n. 31 del 2001. Questa legge, impugnata dallo Stato per violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela dei beni culturali, è stata dichiarata non costituzionalmente illegittima dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 94 del 2003.

tale finalità, appare inevitabile –anche se non sempre sostenibile– che le Regioni se ne facciano carico<sup>24</sup>.

Anche per questo motivo, crescente interesse viene mostrato nei confronti di quello che è stato definito “federalismo demaniale culturale”, che ha preso avvio sulla base di una disposizione contenuto in un decreto legislativo del 2010<sup>25</sup>. Questa novella ha, in senso atecnico, dato una interpretazione autentica della legge delega n. 42 del 2009, chiarendo che il federalismo demaniale ha un regime suo proprio, caratterizzato dall’esclusione dei trasferimenti di massa e dalla selettiva individuazione di beni determinati sulla base di appositi accordi di valorizzazione, ai sensi dell’art. 112, 4 comma del Codice. A differenza degli altri beni demaniali, non è stato dunque considerato possibile formulare elenchi di beni culturali *a priori* “trasferibili”, in quanto la cessione è possibile solo a fronte di impegni e progetti di valorizzazione presentati dall’ente locale e giudicati validi.

In base a questa disposizione, quindi, lo Stato può trasferire a Comuni, città metropolitane, (province) e Regioni, beni del demanio culturale che non rivestano “rilevanza nazionale” e che siano oggetto di specifici accordi di valorizzazione e di piani strategici di sviluppo culturale, redatti insieme. Il Mibac ha poi fugato anche un ulteriore elemento di criticità, chiarendo nel 2011, che il trasferimento del bene dallo Stato ad un altro bene territoriale non ha come conseguenza la sdemanializzazione dello stesso, che resta quindi ancorato alla tutela propria del

---

<sup>24</sup> Si vedano ad esempio la legge della regione Lombardia n 13 del 2007, rubricata “Riconoscimento degli ecomusei per la valorizzazione della cultura e delle tradizioni locali ai fini ambientali, paesaggistici, culturali, turistici e economici, all’interno dei quali si parla espressamente di conservazione dei beni culturali; o la legge della regione Toscana, 25 febbraio 2010, n. 21, rubricata “Testo unico delle disposizioni in materia di beni, istituti e attività culturali”. Anche qui è presente e disciplinata la conservazione dei beni culturali.

<sup>25</sup> D. Lgs. 85 del 2010 (Attribuzione a Comuni, città metropolitane, province e Regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell’art. 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42) che all’art. 5, commi 2 e 7 disciplina la possibilità di un trasferimento di beni appartenenti al patrimonio culturale.

regime del demanio<sup>26</sup>. In presenza di una normativa idonea a fornire agli enti locali alcuni punti di riferimento può registrarsi un progressivo aumento delle richieste avanzate dagli enti territoriali di trasferimento di beni del demanio culturale statale. Per molti versi questa può rappresentare un modo per collocare un bene culturale nel livello di governo maggiormente in grado di contestualizzarlo sul piano culturale e dello sviluppo della comunità.

#### 4. LA NORMATIVA EUROPEA IN MATERIA DI BENI CULTURALI E IL SUO IMPATTO SULLA DISCIPLINA NAZIONALE

Un impatto significativo seppure lento, come si avrà modo di approfondire *infra*, sulla normativa italiana in materia di beni culturali è stato prodotto dall'integrazione europea. Come è noto, il Trattato di Roma, nella sua formulazione originaria, si occupava di beni culturali solo in una disposizione nella quale, in deroga all'obiettivo della libera circolazione delle merci, lasciava impregiudicati i limiti alla stessa in presenza di alcune finalità tassativamente previste, quali appunto la protezione del patrimonio storico-artistico nazionale<sup>27</sup>. Seppure indirettamente, in questa disposizione vi era già il riconoscimento della peculiarità dei beni culturali rispetto alle generiche "merci" anche se la Corte di giustizia ha da sempre respinto l'idea di un'eccezione culturale generale, suscettibile di produrre un'automatica

---

<sup>26</sup> Il riferimento è alla circolare del 18 maggio 2011 del Segretario generale del Mibac, avente ad oggetto i criteri volti a creare le condizioni per un'applicazione uniforme in tutte le Regioni dei complessi e inediti meccanismi normativi, definendo ulteriormente l'iter procedurale delle richieste, i criteri di formazione dei progetti di valorizzazione, gli aspetti generali degli atti di attribuzione di beni agli enti territoriali. A questo fine il Mibac e l'Agenzia del Demanio hanno concluso un Protocollo d'intesa che definisce le modalità di gestione delle richieste avanzate dagli enti territoriali: in particolare si prevede che queste siano valutate a livello regionale da Tavoli tecnici operativi composti da rappresentanti degli organi periferici del Mibac e dell'Agenzia del Demanio e presieduti dalla Direzione regionale del Mibac, cui sono invitati gli enti locali interessati; si prevede inoltre l'istituzione di una "cabina di regia" a livello nazionale, presieduta dal segretario generale del Mibac a cui partecipano rappresentanti del Ministero e dell'Agenzia del Demanio.

<sup>27</sup> Cfr., di recente, S. SASSI, Il patrimonio culturale: per una sostenibilità dell'identità nazionale ed europea, in P. BILANCIA (a cura di), *Diritti culturali e nuovi modelli di sviluppo*, cit.

esclusione dei beni e servizi culturali dall'ambito di applicazione dei trattati<sup>28</sup> e ha preferito che i legislatori nazionali e, soprattutto, gli amministratori valutassero caso per caso. Può quindi dirsi che, nonostante l'assenza di una sostanziale competenza comunitaria, le istituzioni europee si siano trovate a dover affrontare questioni culturali già nelle prime fasi del progetto europeo.

I primi interventi hanno visto il disfaccimento della distinzione originale tra la sfera economica e quella culturale, cambiamento inevitabile dato il carattere trasversale del settore culturale che si vedeva soggetto ad alcune norme del mercato unico. E può rilevarsi che la ricerca dell'equilibrio tra l'integrazione del mercato e la funzione protettiva delle misure nazionali si sia verificata un'impresa estremamente complessa.

Dagli anni novanta in poi, è invece cresciuta la consapevolezza della necessità di avvicinare i cittadini al progetto europeo, al fine di ottenere un maggiore consenso per gli obiettivi economici, politici e sociali. Acquisita consapevolezza della necessità di creare un *idem sentire* nei confronti dell'Unione, basato anche sulle testimonianze del passato, ed in particolare su quelle che evidenziavano elementi di contiguità, le istituzioni europee hanno cercato di individuare degli spazi di intervento nel settore culturale. Con il Trattato di Maastricht è stato introdotto il Titolo IX sulla cultura composto da un solo articolo che riconosceva la cooperazione culturale come obiettivo dell'Unione. Ciò ha reso possibile una maggiore sistematicità nell'organizzazione delle attività culturali fino ad allora

---

<sup>28</sup> È opinione condivisa che la Corte di giustizia si sia assunta l'onere, sin dalle prime fasi del processo d'integrazione, di valutare la compatibilità delle norme nazionali in materia di beni culturali con i provvedimenti dei trattati, mettendo in discussione quelle disposizioni, progettate per preservare le pratiche e le tradizioni interne, qualora esse fossero suscettibili di avere effetti restrittivi. Mentre a prima lettura l'art. 36 CEE permetteva agli Stati di derogare al divieto di restrizioni a importazioni ed esportazioni tra gli Stati membri, per motivi di protezione del patrimonio artistico, storico, o archeologico nazionale, le sentenze della Corte hanno teso a valorizzare l'instaurazione del mercato unico, respingendo sin dall'inizio i tentativi di impedire l'applicazione dei principi di libera circolazione allo scambio e commercio di beni culturali. Per questo, nel tempo, la Corte ha stabilito una serie di motivi, conformi agli obiettivi di interesse generale, che possono giustificare le misure nazionali applicate indistintamente, restrittive rispetto alla libera circolazione delle merci. Alcuni obiettivi di interesse generale appartengono alla materia culturale come: la protezione del patrimonio storico ed artistico, la valorizzazione del patrimonio storico e la migliore divulgazione possibile delle conoscenze sul patrimonio artistico culturale, tutela della libertà d'espressione delle diverse componenti sociali, culturali, religiose o filosofiche degli Stati membri (pluralismo culturale nei media), la garanzia di un certo livello qualitativo dei programmi, le misure per la difesa e valorizzazione della lingua nazionale e la promozione della produzione cinematografica.



intraprese, risultando in una serie di programmi pilota e i successivi programmi settoriali e soprattutto ha consentito al legislatore europeo di adottare due atti normativi, sulle quali ci si soffermerà tra breve, destinati ad avere un impatto significativo sulla circolazione dei beni culturali sullo spazio europeo.

Con il Trattato di Lisbona è stata ora introdotta un'altra novità in materia culturale, che non ha però ancora avuto modo di manifestarsi appieno e i cui effetti sono quindi ancora da analizzare.

Il Trattato di Lisbona attribuisce grande importanza alla cultura: nel preambolo del trattato sull'Unione europea (TUE) si fa esplicito riferimento alla volontà di ispirarsi "alle eredità culturali, religiose e umanistiche dell'Europa". Tra gli obiettivi prioritari dell'UE, come specificato nel trattato, figura l'impegno a rispettare "la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e [a vigilare] sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo" (articolo 3 del TUE). L'articolo 6 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) stabilisce poi che, nel settore della cultura, l'Unione ha competenze "per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri". Infine, ma di primaria importanza, l'articolo 167 del TFUE fornisce maggiori dettagli sull'azione dell'UE in ambito culturale: l'Unione deve contribuire al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali, evidenziando il retaggio culturale comune. L'azione dell'Unione deve incoraggiare la cooperazione tra Stati membri e appoggiare e integrare l'azione di questi ultimi nel miglioramento della conoscenza e della diffusione della cultura e della storia dei popoli europei, nella conservazione e salvaguardia del patrimonio culturale di importanza europea, negli scambi culturali non commerciali e nella creazione artistica e letteraria, compreso il settore audiovisivo.

È stato rilevato che nel Trattato vengono utilizzate due locuzioni diverse: "patrimonio culturale europeo" e "patrimonio culturale d'importanza europea". Le interpretazioni possono essere diverse e, tra queste, appare possibile affermare come la prima abbia carattere soprattutto ideale, tesa a individuare, salvaguardare e valorizzare i valori culturali comuni, mentre nel secondo caso, l'oggetto è più concreto, ed è teso a salvaguardare i beni mobili ed immobili che compongono i patrimoni culturali dei Paesi membri.

Questa interpretazione si collega anche all'evoluzione della normativa europea in materia di beni culturali, che ha avuto su quella italiana, e non solo, un significativo impatto. Il riferimento è al Regolamento CEE 92/3911 e successive modificazioni, che disciplina l'esportazione dei beni culturali verso i Paesi extra

UE, ma soprattutto alla direttiva 3/97/CE, sostituita dalla direttiva 2014/60/UE, che mira a tutelare il patrimonio nazionale conciliando la sua protezione con il principio della libera circolazione dei beni nello spazio europeo.

L'approvazione del Regolamento ha uniformato le regole e le procedure per l'uscita verso Paesi extra UE dei beni culturali, appartenenti al patrimonio culturale di uno degli Stati membri. Obiettivo di questo atto europeo è stato, ed è, di obbligare tutte le amministrazioni nazionali a collaborare al fine di evitare che l'assenza di barriere interne possa agevolare l'esportazione illecita di un bene culturale, facendolo uscire da un paese diverso da quello di appartenenza.

Più articolato è stato l'impatto delle due direttive, prima ricordate, che si sono susseguite in questi anni e che sono state recepite dapprima con la legge 88/1998 e poi dal Codice. Questi due atti europei disciplinano la libera circolazione dei beni nello spazio europeo e l'azione di restituzione dei beni culturali usciti illecitamente dai territori nazionali. È interessante notare che la direttiva del 1993 aveva prodotto una reazione di opposizione da parte del legislatore italiano. Infatti, quel testo era corredato da un allegato che elencava le categorie di beni che l'Unione voleva tutelare, indicandone, però –ed è questo l'elemento che aveva prodotto il maggiore contrasto con paesi come l'Italia– anche il valore monetario minimo necessario per poter esperire l'azione di restituzione.

Come è noto e come prima ricordato, l'Italia ha sempre rifiutato la correlazione tra valore di un'opera d'arte e sua culturalità ed anche per questo il recepimento della prima direttiva è avvenuto con alcuni anni di ritardo. Inoltre, la normativa che ne è scaturita ha cercato di limitare il più possibile l'impatto della direttiva nella parte contenente il riferimento a parametri economici. Infatti, la normativa si è adeguata al requisito del valore economico per quanto riguarda l'azione di restituzione di un bene, mentre, per quanto riguarda l'attestato di libera circolazione, che consente la spedizione in un paese membro e che è disciplinato solo dalla normativa nazionale, il legislatore delegato non ha vincolato il Ministero ad alcun parametro, con la conseguenza che quest'ultimo può inibire l'uscita dall'Italia anche di beni che sono importanti per il patrimonio nazionale pur senza avere un valore commerciale significativo.

La direttiva del 2014 ha modificato nuovamente il quadro di riferimento, eliminando l'allegato e stabilendo che la tutela nello spazio europeo, e la conseguente azione di restituzione, può essere esperita per tutti i "beni culturali considerati patrimonio artistico, storico o archeologico nazionale" a norma della legislazione del paese di appartenenza. L'Unione ha in questo modo certamente manifestato una maggiore attenzione alla posizione dei singoli Stati membri ed in

particolare di quelli “esportatori” contro la loro volontà, attenzione che non potrà certo passare inosservata con riferimento al legislatore nazionale.

È anche per questo che appare difficilmente comprensibile una disposizione, in queste settimane in discussione in Parlamento, volta a introdurre una “semplificazione” nella richiesta dell’attestato di “spedizione” verso un Paese dell’Unione<sup>29</sup>. Qualora approvata, tale disposizione di modifica del Codice, consentirà, a chiunque voglia far uscire cose di interesse culturale il cui valore stimato è inferiore ad una soglia predefinita, di autocertificare il non superamento del limite economico, salva successiva verifica da parte del Mibac. Come appare evidente l’elemento di innovazione, contenuto nella norma, non è certamente quello della semplificazione del procedimento, certamente apprezzabile, bensì l’introduzione di un principio assolutamente nuovo nel sistema italiano di tutela, ossia la fissazione di un limite economico, seppure basso, al di sotto del quale il bene non è culturale e non è suscettibile di rientrare nel patrimonio culturale.

Ne deriva l’adesione all’idea, che infatti viene in questo momento contestata da molti studiosi, che un bene per essere culturale deve avere anche un valore economico, peraltro determinato dal mercato<sup>30</sup>.

## 5. BREVI CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

La riforma del Titolo V e l’approvazione del Codice hanno rappresentato in Italia un momento di ripensamento dell’intera disciplina del settore dei beni culturali.

---

<sup>29</sup> Il riferimento è al ddl C-3012B (Legge annuale per il mercato e la concorrenza).

<sup>30</sup> Qualora approvato, il testo del nuovo art. 65, 4 comma del Codice sarà il seguente:

4. Non è soggetta ad autorizzazione l’uscita:

a) delle cose di cui all’articolo 11, comma 1, lettera d);

b) *delle cose che presentino interesse culturale, siano opera di autore non più vivente e la cui esecuzione risalgia ad oltre settanta anni, il cui valore sia inferiore ad euro 13.500, fatta eccezione per le cose di cui all’Allegato A, lettera B, numero 1.* (ossia i beni archeologici, n.d.a.).

*4-bis. Nei casi di cui al comma 4, l’interessato ha l’onere di comprovare al competente ufficio di esportazione, mediante dichiarazione ai sensi del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 2000, n. 445, che le cose da trasferire all’estero rientrino nelle ipotesi per le quali non è prevista l’autorizzazione, secondo le procedure e con le modalità stabilite con decreto ministeriale. Il competente ufficio di esportazione, qualora reputi che le cose possano rientrare tra quelle di cui all’articolo 10, comma 3, lettera d-bis), avvia il procedimento di cui all’articolo 14, che si conclude entro sessanta giorni dalla data di presentazione della dichiarazione» (in corsivo le modifiche al testo vigente).*

La scomposizione delle *policy* e la diversificazione dei soggetti coinvolti ha prodotto una vivacità che per molti aspetti mancava da decenni, o forse non c'era mai stata. Nel frattempo la struttura del Ministero è stata più volte modificata, alla ricerca di una sua più efficiente articolazione sul territorio, evidenziando la difficoltà per l'amministrazione statale di collegarsi al territorio nel momento in cui, accanto alla tutela, lo Stato è chiamato a porre in essere anche azioni di valorizzazione. In quest'ottica può peraltro leggersi anche l'attribuzione al Mibac della competenza in materia di promozione del turismo, almeno con riferimento a quello culturale.

Negli ultimi anni l'attenzione dei cittadini e dei turisti per i beni culturali è andata incrementandosi, con un aumento del numero di visitatori, anche grazie ad iniziative di promozione (si pensi all'ingresso gratuito la prima domenica di ogni mese o alle "notti dei musei" e alle altre iniziative spesso ispirate a esperienze di altri Paesi europei e non solo). Ad essere attivo è però essenzialmente lo Stato –anche per l'importanza, quantitativa e qualitativa, del suo patrimonio culturale– ed alcune Regioni che presentano una tradizione in materia. Questo secondo caso determina una non omogeneità del livello di valorizzazione dei beni culturali presenti sul territorio, in parte insita nel riconoscimento dell'autonomia regionale, ma in parte riduttiva dell'idea di un patrimonio culturale nazionale e del necessario riconoscimento di "diritti culturali" da garantire su tutto il territorio della Repubblica. In quest'ottica le esperienze di federalismo culturale demaniale appaiono suscettibili di creare un positivo legame tra territorio e beni da tutelare, adeguando la dimensione culturale di ciascuno di essi al livello territoriale di governo maggiormente in grado di valorizzarli. Creare un legame tra cultura e sviluppo è certamente, in Paesi come l'Italia, la sfida importante da affrontare e da declinare alla luce di un elemento ulteriore, la *sostenibilità*.

Appare evidente, infatti, che occorra individuare un modello di crescita della società in cui la cultura (o le culture) nelle sue molteplici manifestazioni fungano da pivot per il progresso individuale e sociale. In altri termini, alle politiche culturali si chiede oggi non solo di preoccuparsi di una maggiore tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, tangibile e intangibile, ma anche di identificare quelle attività in grado di favorire un percorso di sviluppo, che non è in sé economico ma che è suscettibile di diventarlo<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Su questi temi ed in particolare sulle questioni della sostenibilità culturale nell'ordinamento costituzionale italiano sia consentito il rinvio ai contributi contenuti in P. BILANCIA (a cura di), *Diritti culturali e nuovi modelli di sviluppo*, cit.

# **BIGARREN PONENTZIA / PONENCIA II**

**PATRIMONIO HISTÓRICO Y EXPOLIO:  
VARIACIONES Y PARADOJAS**

**JUAN MANUEL ALEGRE ÁVILA**

Administrazio Zuzenbideko katedraduna.  
Kantabriako Unibertsitatea /  
*Catedrático de Derecho Administrativo.*  
*Universidad de Cantabria*



**UNO.** El artículo 4 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español (en adelante, LPHE), dice así:

*“A los efectos de la presente Ley se entiende por expoliación toda acción u omisión que ponga en peligro de pérdida o destrucción todos o algunos de los valores de los bienes que integran el Patrimonio Histórico Español o perturbe el cumplimiento de su función social. En tales casos la Administración del Estado, con independencia de las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas, en cualquier momento podrá interesar del Departamento competente del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente la adopción con urgencia de las medidas conducentes a evitar la expoliación. Si se desatendiere el requerimiento, la Administración del Estado dispondrá lo necesario para la recuperación y protección, tanto legal como técnica, del bien expoliado”.*

El artículo 57 bis del Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la LPHE, introducido por el artículo 3.10 del Real Decreto 64/1994, de 21 de enero (precepto que conforma el capítulo III *“De la expoliación del Patrimonio Histórico Español”* del título III *“De la transmisión y exportación de Bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español”*), ofrece este texto:

*“1. Toda denuncia o información que el Ministerio de Cultura reciba acerca de un bien que reúna las circunstancias señaladas en el artículo 4 de la Ley 16/1985 puede ser trasladada urgentemente a cualesquiera de las instituciones consultivas de la Administración General del Estado sobre Patrimonio Histórico Español.*

*2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 5 de este artículo, obtenida información suficiente para entender que un bien está siendo expoliado o se encuentra en peligro de serlo, el Ministerio de Cultura, de oficio o a propuesta de cualquier persona física o jurídica, y oída la Comunidad Autónoma, puede declarar por Orden Ministerial la situación en la que se encuentra el bien citado y las medidas conducentes a evitar la expoliación.*

*3.a) La ejecución de las medidas ordenadas en la Orden Ministerial corresponde al titular del bien o, subsidiariamente, a la Administración competente, a la que se requerirá a tales efectos.*

*b) Cuando las medidas debieran ser adoptadas por el titular, en caso de incumplimiento de éste serán puestas en práctica por la Administración competente a costa de aquél.*

*c) Cuando la Administración competente desatendiera el requerimiento a que se refiere el apartado 3.a) de este artículo, la Administración General del Estado, a través del Ministerio de Cultura y con la colaboración de los demás departamentos que sea precisa, puede ejecutar por sí misma las medidas declaradas, incluso cautelarmente.*

*4.a) Si la expoliación no pudiera presumiblemente evitarse en tanto se dicta la Orden Ministerial, el Ministro de Cultura podrá interesar del órgano competente de la Comunidad Autónoma la adopción con urgencia de las medidas conducentes a evitar la expoliación, expresando plazo concreto.*

*b) Desatendido el requerimiento, el Ministro de Cultura podrá ejecutar las medidas urgentes con la colaboración de los entes públicos competentes. De todo ello se dará cuenta a la Comisión de la Comunidad Europea.*

*5.a) El procedimiento anteriormente expuesto está sometido a los principios administrativos de celeridad y eficacia, debiendo analizarse en cada caso concreto si de la intervención de la Administración General del Estado se deducen o pueden deducirse consecuencias positivas inmediatas y efectivas para la real protección del bien.*

*b) La intervención de la Administración General del Estado no se producirá cuando la Comunidad Autónoma haya adoptado o esté adoptando las medidas de protección previstas en la Ley 16/1985 o en su propia legislación, y el Ministerio de Cultura estime que son adecuadas y suficientes para la recuperación del bien”.*

**DOS.** Entre las dos fechas a que los textos transcritos se contraen, esto es, 1985 y 1994, se intercala la Sentencia del Tribunal Constitucional 17/1991, de 31 de enero, que resolvió los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra diferentes preceptos de la LPHE. Una ley dictada al amparo de los títulos competenciales que enumera su artículo 2.1, en particular, el consignado en la materia 28ª del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución, a cuyo tenor es competencia exclusiva del Estado (Estado-aparato) la “*defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación*” (el último inciso del artículo 2.1 LPHE califica esa exportación como “ilícita”). A propósito de la caracterización de la *expoliación* que luce en el artículo 4 LPHE, impugnada por algunos de los recurrentes, dirá el fundamento jurídico 7 de la referida sentencia:



*“El recurso planteado por la Generalidad de Cataluña y el del Gobierno Vasco cuestionan la constitucionalidad del concepto de expoliación utilizado por el art. 4 de la Ley, precepto que, sin duda, trata de intensificar la protección de estos bienes enunciando una definición amplia del término.*

*Dos son los argumentos utilizados a aquel fin. En primer lugar, el de que el concepto de expoliación, tal y como aparece definido en la Ley excede del significado propio de la palabra «despojar con violencia o iniquidad» y se alega también que la extensión del concepto puramente gramatical a los supuestos en que se «perturbe el cumplimiento de la función social» del bien supone sobrepasar el título competencial específico que el Estado tiene constitucionalmente atribuido, o sea, la defensa contra la expoliación. El Abogado del Estado defiende la constitucionalidad del mismo partiendo precisamente de que las funciones de defensa contra la expoliación incluyen competencias de protección general y no sólo aquellas relacionadas con la pérdida o destrucción violenta.*

*Resulta de especial aplicación al caso el criterio que este Tribunal ha tenido ocasión de señalar en anteriores resoluciones (STC 76/1983) según el cual el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas configurado por la Constitución vincula a todos los poderes públicos de acuerdo con el art. 9.1 de la C.E., y, en consecuencia, constituye un límite para la potestad legislativa de las Cortes Generales; por ello, el legislador no puede incidir, con carácter general, en el sistema de delimitación de competencias sin una previsión constitucional o estatutaria, en este caso inexistente. De ahí que la cuestión se centre en determinar si el concepto de expoliación definido en el artículo cuarto de la Ley 16/1985, de 25 de junio, supone per se la invasión estatal en las competencias autonómicas cuando define que «a los efectos de la presente Ley se entiende por expoliación toda acción u omisión que ponga en peligro de pérdida o destrucción de todos o algunos de los valores de los bienes que integran el Patrimonio Histórico Español o perturbe el cumplimiento de su función social». El reproche de inconstitucionalidad se dirige, como antes decimos, contra el último inciso «perturbe el cumplimiento de su función social».*

*Tal como hace el Abogado del Estado, hay que afirmar que la acepción constitucional del concepto expoliación no debe quedar limitada al estricto significado gramatical del término, como ocurre en general con los conceptos indeterminados, que rebasan su acepción literal para alcanzar el sentido que la experiencia les ha ido atribuyendo. Lo contrario supondría aquí restringir*

*la competencia del Estado a las meras funciones de vigilancia, protección y represión contra los ataques físicos que dañen o destruyan el patrimonio o priven ilegalmente del mismo, competencia que en general ya le viene atribuida por el art. 149.1.6 de la C.E. como comprendida en las medidas de orden público, penales o civiles, en cuanto el despojo o destrucción violentos ya tengan transcendencia de infracción penal (art. 46 C.E.) o simplemente la de privación ilícita. Pero algún mayor alcance habrá que atribuir al término que delimita, en el artículo 149.1.28, la competencia para la defensa contra la expoliación, cuya mención en otro caso sería innecesaria. La utilización del concepto de defensa contra la expoliación ha de entenderse como definitoria de un plus de protección respecto de unos bienes dotados de características especiales. Por ello mismo abarca un conjunto de medidas de defensa que a más de referirse a su deterioro o destrucción tratan de extenderse a la privación arbitraria o irracional del cumplimiento normal de aquello que constituye el propio fin del bien según su naturaleza, en cuanto portador de valores de interés general necesitados, estos valores también, de ser preservados. Así, pues, la Ley llama perturbación del cumplimiento de su función social a la privación del destino y utilidad general que es propio de cada uno de los bienes, aunque materialmente el bien mismo permanezca.*

*Cuestión distinta es la posible utilización de este concepto para dar cobertura a medidas concretas que excedan de lo que racionalmente debe integrar la protección de esos bienes en un significado finalista: su función social es determinada por el destino y utilidad que directamente deriva del carácter histórico-artístico propio y no por otro arbitrariamente asignado, aunque sea análogo. Una hipotética invasión competencial no vendría así dada por la utilización en el precepto legal de la expresión «perturbe el cumplimiento de su función social», sino por una aplicación extensiva en cada caso, y es allí donde cabría remediarla. El precepto no resulta, pues, contrario a la Constitución según el sentido que se indica, y tanto menos cuanto que, en la parte no impugnada, respeta la acción protectora de las Comunidades Autónomas, a las que en primer lugar estimula, para autorizar la actuación de la Administración sólo en defecto de la de aquéllas”.*

En síntesis, pues:

- “(...) la acepción constitucional del concepto expoliación no debe quedar limitada al estricto significado gramatical del término” en la medida en que “lo contrario supondría aquí restringir la competencia del Estado a las meras funciones de vigilancia, protección y represión contra los

*ataques físicos que dañen o destruyan el patrimonio o priven ilegalmente del mismo, competencia que en general ya le viene atribuida por el art. 149.1.6 de la C.E. (...)*”.

- En consecuencia, “(...) algún mayor alcance habrá que atribuir al término que delimita, en el artículo 149.1.28, la competencia para la defensa contra la expoliación, cuya mención en otro caso sería innecesaria”.
- De ahí que “la utilización del concepto de defensa contra la expoliación ha de entenderse como definitoria de un plus de protección respecto de unos bienes dotados de características especiales”.
- Más explícitamente, “(el concepto ‘defensa contra la expoliación’) abarca un conjunto de medidas de defensa que a más de referirse a su deterioro o destrucción tratan de extenderse a la privación arbitraria o irracional del cumplimiento normal de aquello que constituye el propio fin del bien según su naturaleza, en cuanto portador de valores necesitados, estos valores también, de ser preservados”.
- En suma, “(...) la Ley llama perturbación del cumplimiento de su función social a la privación del destino y utilidad general que es propio de cada uno de los bienes, aunque materialmente el bien mismo permanezca”.
- Delimitación, desde el punto de vista competencial, negativo del concepto “defensa contra la expoliación”. En el mismo no quedan comprendidas “medidas concretas que excedan de lo que racionalmente debe integrar la protección de esos bienes un significado finalista: su función social es determinada por el destino y utilidad que directamente deriva del carácter histórico-artístico propio y no por otro arbitrariamente, aunque sea análogo”.
- Corolario: “El precepto no resulta, pues, contrario a la Constitución según el sentido que se indica, y tanto menos cuanto que, en la parte no impugnada, respeta la acción protectora de las Comunidades Autónomas, a las que en primer lugar estimula, para autorizar la actuación de la Administración del Estado sólo en defecto de la de aquéllas”.

**TRES.** Veintitrés años más tarde, el Tribunal Constitucional acude de nuevo al concepto “defensa contra la expoliación” a la hora de enjuiciar la constitucionalidad de la Ley de la Asamblea de Madrid 3/2013, de 18 de junio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid. En concreto, en el

fundamento jurídico decimocuarto de la Sentencia 122/2014, de 17 de julio, se aborda la adecuación al texto constitucional del artículo 27 de la citada ley, que contemplaba el régimen de “*visita pública*” de los bienes declarados de interés cultural. Este es el texto:

*“(…) los recurrentes impugnan el art. 27 de la Ley de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid por cuanto, a su juicio, produce la plena derogación del principio de difusión de los bienes de interés cultural de titularidad privada. Tras analizar de nuevo las leyes autonómicas que regulan la materia, concluyen que dicho precepto modifica el instituto de la visita pública de los bienes inmuebles declarados de interés cultural, pues solo la permite en los de titularidad pública, pero sin decir nada respecto de los bienes inmuebles de titularidad privada ni de los bienes muebles. De esta manera, al impedirse el acceso de los ciudadanos al disfrute de dichos bienes, se viene a afectar a la función social de los mismos, lo que determina la vulneración del art. 46 C.E. –en cuanto a la conservación y enriquecimiento del patrimonio histórico– así como de la competencia estatal de defensa de tales bienes contra la expoliación prevista en el art. 149.1.28 C.E., ejercitada por el Estado en el art. 13.2 LPHE, que dispone que «los propietarios y, en su caso, los titulares de derechos reales sobre tales bienes, o quienes los posean por cualquier título, están obligados a permitir y facilitar su inspección por parte de los Organismos competentes, su estudio a los investigadores, previa solicitud razonada de éstos, y su visita pública, en las condiciones de gratuidad que se determinen reglamentariamente, al menos cuatro días al mes, en días y horas previamente señalados. El cumplimiento de esta última obligación podrá ser dispensado total o parcialmente por la Administración cuando medie causa justificada. En el caso de bienes muebles se podrá igualmente acordar como obligación sustitutoria el depósito del bien en un lugar que reúna las adecuadas condiciones de seguridad y exhibición durante un período máximo de cinco meses cada dos años».*

Según el art. 27 de la Ley autonómica, referente al «régimen de visitas», «los titulares o poseedores de bienes inmuebles de titularidad pública declarados de interés cultural deberán permitir la visita pública al menos una vez al mes. La Consejería competente en materia de patrimonio histórico podrá dispensar de dicha obligación cuando concorra causa justificada».

El análisis de este motivo impugnatorio debe partir de que el «concepto de defensa contra la expoliación (...) abarca un conjunto de medidas de defensa que (...) tratan de extenderse a la privación arbitraria o irracional

*del cumplimiento normal de aquello que constituye el propio fin del bien según su naturaleza, en cuanto portador de valores de interés general necesitados, estos valores también, de ser preservados. Así, pues, la Ley llama perturbación del cumplimiento de su función social a la privación del destino y utilidad general que es propio de cada uno de los bienes, aunque materialmente el bien mismo permanezca» (SSTC 17/1991, de 31 de enero, FJ 7, y 20/2013, de 31 de enero, FJ 3).*

*De acuerdo con este criterio doctrinal, la función social última de los bienes que son portadores de valores singulares de carácter histórico, artístico o cultural, y en especial de los que por ser los más relevantes de entre ellos son declarados formalmente bienes de interés cultural, es asegurar que dichos valores puedan ser conocidos y disfrutados por todas las personas, en particular por las que integran ese grupo social cuyo esfuerzo colectivo está reflejado en tales bienes, siendo este fin último el que por otra parte justifica las medidas que se adopten para impedir su destrucción o deterioro. Por ello, configurar como vinculante un sistema de visita pública de mínimos, que impida que los bienes que hayan sido calificados formalmente de interés cultural queden completamente sustraídos al goce de todos aquellos que no sean sus titulares, es un medio necesario para garantizar esta función social y, por tanto, debemos entender que la sujeción de los bienes muebles y de los inmuebles de titularidad privada a un sistema de visitas de mínimos que dispone el art. 13.2 LPHE, sin prejuzgar el concreto régimen por no requerirlo la presente impugnación, se ajusta plenamente a la extensión limitada que tiene la competencia exclusiva estatal ex art. 149.1.28 C.E.*

*Ahora bien, la regulación de la visita pública de los bienes declarados de interés cultural, más allá del régimen mínimo orientado a garantizar su función social, defendiéndolos así de esta clase de expoliación, puede sin duda servir a otras finalidades de entre las que son propias del patrimonio histórico, por lo que las Comunidades Autónomas con competencia en la materia están habilitadas para proceder a tal regulación, siempre claro está que con ésta no se menoscabe la competencia estatal ex art. 149.1.28 C.E. que se materializa en el régimen de mínimos aludido.*

*Antes de proseguir con el análisis de esta impugnación del art. 27 de la Ley de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid procede destacar que los recurrentes la ciñen a la falta de toda referencia a los bienes muebles y a los inmuebles de titularidad privada, sin desarrollar argumentación alguna respecto al régimen establecido para los inmuebles de titularidad pública,*

*ni cuestionando en particular que tal régimen sea un sistema de mínimos suficiente, debiendo el Tribunal ajustarse a este planteamiento con arreglo a la doctrina constitucional citada que resalta la carga de alegar que incumbe a los recurrentes [SSTC 13/2007, de 18 de enero, FJ 1; 204/2011, de 15 de diciembre, FJ 2 b); y 22/2012, de 16 de febrero, FJ 2 b)], lo que supone que no podemos extender nuestro análisis a si la divergencia en cuanto al mínimo temporal de visita pública a los inmuebles de titularidad pública vulnera el art. 149.1.28 C.E.*

*Según hemos interpretado el alcance recíproco de los títulos competenciales implicados y centrada la impugnación en lo que omite el art. 27 de la Ley autonómica, lo que procede es comprobar si la regulación de la visita pública de los bienes declarados de interés cultural realizada por la Comunidad de Madrid es un correcto ejercicio de la competencia que efectivamente le asiste o, por el contrario, por menoscabar la competencia que sobre el mismo objeto incumbe al Estado, se excede de ella.*

*Pues bien, la competencia que hemos dicho que tiene la Comunidad de Madrid para regular la visita pública en conexión con otras finalidades del patrimonio histórico distintas de la defensa frente a la expoliación le permitiría establecer un régimen de visita pública adicional al mínimo que fija el Estado para defender tales bienes de la expoliación, pero nunca desconocer ese mínimo y es claro, como ya razonamos antes, que, independientemente de cuál sea éste, los bienes muebles y de (sic) los inmuebles de titularidad privada no pueden sustraerse por completo al goce de todos aquellos que no sean sus titulares.*

*En este contexto, sobre todo teniendo también presente que al referirse a los bienes inmuebles prevé un régimen de visita pública inferior a la norma estatal, la falta de toda referencia a los bienes muebles y a los inmuebles de titularidad privada determina que esta omisión, como ya hemos declarado en otras oportunidades, equivalga a una verdadera contradicción (por todas, las SSTC 172/1996, de 31 de octubre, FJ 2 y 73/1997, de 11 de abril, FJ 4), por lo que debemos concluir que el art. 27 de la Ley de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid se excede de la competencia autonómica, invadiendo la que el art. 149.1.28 C.E. atribuye al Estado”.*

En síntesis, por tanto:

- “(...) la competencia (...) que tiene la Comunidad de Madrid para regular la visita pública en conexión con otras finalidades del patrimonio histórico

*distintas de la defensa frente a la expoliación le permitiría establecer un régimen de visita pública adicional al mínimo que fija el Estado para defender tales bienes de la expoliación (...)*”.

- Empero, “(la referida competencia) *nunca* (puede) desconocer ese mínimo y es claro (...) que, independientemente de cuál sea éste, los bienes muebles y de (sic) los inmuebles de titularidad privada no pueden sustraerse por completo al goce de todos aquellos que no sean sus titulares”.
- Conclusión: “(...) *teniendo también presente que (la ley autonómica impugnada) al referirse a los bienes inmuebles prevé un régimen de visita pública inferior a la norma estatal, la falta de toda referencia a los bienes muebles y a los inmuebles de titularidad privada determina que esta omisión (...) equivalga a una verdadera contradicción (...), por lo que debemos concluir que el art. 27 de la Ley de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid se excede de la competencia autonómica, invadiendo la que el art. 149.1.28 C.E. atribuye al Estado*”.

**CUATRO.** Poco más de un año antes de la STC 122/2014, el Tribunal Constitucional, con ocasión de la impugnación por la Junta de Castilla y León de diversos preceptos de la Ley 21/2005, de 17 de noviembre, de restitución a la Generalitat de Cataluña de los documentos incautados con motivo de la Guerra Civil custodiados en el Archivo General de la Guerra Civil Española y de creación del Centro Documental de la Memoria Histórica, acude de nuevo al concepto “defensa contra la expoliación” en el fundamento jurídico 3 de la Sentencia 20/2013, de 31 de enero, que dice así:

*“De acuerdo con la primera parte del artículo 149.1.28 C.E., el Estado tiene competencia exclusiva sobre la «defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación».*

*Según el escrito del representante legal de la Junta de Castilla y León, los preceptos impugnados permitirían la salida del Archivo General de la Guerra Civil Española de una cantidad tal de documentos –todos aquellos incautados en Cataluña (arts. 1 y 2.2 de la Ley 21/2005), así como los incautados en el resto de Comunidades Autónomas que lo soliciten (disposición adicional primera de la Ley 21/2005)– que se priva al archivo del destino y utilidad que le corresponde y se perturba el cumplimiento de su función social, constituyendo ello un supuesto de expoliación de acuerdo con la definición*

*del mismo que se hace en el artículo 4 de la Ley de patrimonio histórico que se consideró constitucional por este Tribunal en la STC 17/1991, de 31 de enero.*

*El Abogado del Estado, por el contrario, rechaza que los preceptos impugnados supongan una expoliación y argumenta que, sin perjuicio de que la Ley del patrimonio histórico no se pueda constituir en canon para juzgar la labor del propio legislador, la función social del archivo, consistente en permitir la consulta e investigación de sus fondos, va a mantenerse al conservarse copia digitalizada, con el carácter de auténtica, de todos los documentos que se restituyan.*

*La primera cuestión que se nos plantea es si la decisión del legislador de restituir los efectos y documentos en su día incautados con fines represivos y que forman hoy parte de un archivo estatal es una expoliación prohibida por la Constitución.*

*Y la respuesta a tal cuestión debe ser negativa, pues no nos encontramos ante un supuesto de «privación arbitraria o irracional del cumplimiento normal de aquello que constituye el propio fin del bien según su naturaleza, en cuanto portador de valores de interés general necesitados, estos valores también, de ser preservados», que es como definimos la expoliación en la STC 17/1991, de 31 de enero, F. 7.*

*En efecto, la adopción, por parte del legislador democráticamente elegido, de la decisión de contribuir a dar satisfacción a instituciones o ciudadanos que sufrieron, directamente o en la persona de sus familiares, las consecuencias de la guerra civil no puede constituir, en ningún caso, una decisión arbitraria o irracional. La protección del interés de los propietarios originarios o de sus sucesores de recuperar lo que en su día les fue incautado, que se promueve con la restitución legalmente prevista, constituye un interés constitucionalmente legítimo, y, por tanto, se puede considerar por el legislador que resulta preeminente, en su caso, frente a otros intereses concurrentes de acuerdo con el margen de apreciación que le corresponde.*

*Se debe, por lo tanto, descartar que nos encontremos ante una privación arbitraria o irracional de la finalidad que cumple el archivo, pero no sólo por no poderse hablar de arbitrariedad o irracionalidad de la decisión de restitución, sino, además, por no haberse acreditado por la recurrente que se produzca una privación de la finalidad que aquél cumple.*



*Es la propia recurrente la que en su escrito de demanda acepta la legitimidad de la devolución de la documentación generada por la Generalitat entre 1932 y 1939, poniendo en cuestión, sin embargo, la devolución del resto de documentos a las demás personas físicas o jurídicas. Parece considerar que es la cantidad de documentos devueltos lo que constituye una expoliación al privar al archivo del destino y utilidad que le corresponde. Sin embargo, la recurrente no acredita, como le correspondería, que deje de cumplirse la función social del archivo con la devolución de los originales y la conservación de una copia de los mismos. Debemos, por tanto, rechazar que la restitución de los documentos y efectos incautados no respete, en sí misma, la función social fundamental que cumple el Archivo General de la Guerra Civil, pues no ha quedado acreditado que tal función, en el caso de un archivo tan peculiar como éste, que integra entre sus fondos aquella documentación incautada a personas naturales y jurídicas con una finalidad represiva, –y que no es otra que la función enunciada en el artículo 2 del Real Decreto 426/1999, de 12 de marzo, de creación del Archivo General de la Guerra Civil Española, cuando afirmaba que «el Archivo General de la Guerra Civil Española tendrá como fines y funciones las de reunir, conservar y disponer sus fondos documentales para investigación, cultura e información»– no se garantice suficientemente a través de la posibilidad de consultar el contenido material de la documentación. Esta posibilidad de salvaguarda con la obligación de que se realicen copias digitalizadas de los documentos restituidos prevista, para el caso de la documentación que debe ser restituida a través de la Generalitat, en el artículo 3.2 de la Ley 21/2005 aquí impugnada. En efecto, en el caso de un archivo sobre la guerra civil, que reúne entre sus fondos documentos incautados a personas naturales y jurídicas, es el contenido de tales documentos lo trascendental y no el soporte del documento mismo, con lo que la finalidad y función fundamental del archivo –la de reunir, conservar y disponer sus fondos documentales para investigación, cultura e información– parece salvaguardarse, salvo prueba en contrario, tanto con la conservación del contenido documental mediante la realización de copias como con el establecimiento de obligaciones de protección y accesibilidad que se establecen para los documentos que se restituyan a sus propietarios originarios. A tal preservación de la función fundamental del archivo se refiere la exposición de motivos de la norma aquí impugnada cuando afirma la necesidad de salvaguardar, al mismo tiempo que se restituyen los documentos, la integridad funcional del archivo y de los documentos y fondos documentales en él custodiados, en razón de su interés histórico y cultural. Esta integridad funcional no significa necesariamente el mantenimiento de*

*los documentos originales en el archivo, pues, en este concreto caso, el legislador, en uso del margen de apreciación que constitucionalmente le corresponde, ha considerado que el mantenimiento de los documentos originales debe decaer frente al legítimo interés en reparar algunas de las consecuencias del conflicto civil.*

*La función del archivo –la de reunir, conservar y disponer sus fondos documentales para investigación, cultura e información– queda igualmente salvaguardada –además de por la obligación de que se realicen copias digitalizadas de los documentos restituidos prevista en la propia Ley 21/2005– por el régimen de protección y accesibilidad que se establece para los documentos que se restituyan a sus propietarios originarios en las normas del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre patrimonio histórico.*

*Este régimen está integrado básicamente por la Ley 16/1985, de 25 de junio, del patrimonio histórico español; pero también por las normas autonómicas de protección del patrimonio histórico y, más concretamente, puesto que la restitución se produce ope legis en el caso de Cataluña, por la Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del patrimonio cultural catalán, y por la Ley 10/2001, de 13 de julio, de archivos y documentos.*

*Asimismo, el régimen de protección de los documentos restituidos será el previsto por aquellas disposiciones posteriores a la Ley 21/2005 que regulan el propio procedimiento de restitución a sus propietarios originarios o sus descendientes. Entre estas disposiciones está el Decreto 183/2008, de 9 de septiembre, del Gobierno de la Generalitat de Cataluña por el que se establece el procedimiento para la restitución a las personas físicas o jurídicas de carácter privado de los documentos incautados con motivo de la guerra civil –Decreto que no es sino la plasmación de la remisión realizada por el artículo 5.2 de la Ley 21/2005–, y cuyo artículo 13.2 establece que «así mismo, en caso de estimación de solicitudes de restitución de patrimonio documental, en la resolución deben figurar las obligaciones que corresponden a las personas receptoras como titulares de bienes integrantes del patrimonio cultural catalán, de acuerdo con la Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del Patrimonio Cultural Catalán, y la Ley 10/2001, de 13 de julio, de Archivos y Documentos». Estas normas establecen un detallado régimen de protección aplicable a todos los bienes integrantes del patrimonio cultural catalán –entre los que están, como afirma el artículo 13.2 del Decreto 183/2008, de 9 de septiembre, del Gobierno de la Generalitat de Cataluña los documentos*

*restituidos provenientes del Archivo General de la Guerra Civil– y que establecen, por ejemplo, en el artículo 13 de la Ley 10/2001, de 13 de julio, de archivos y documentos, las responsabilidades y obligaciones de los titulares de documentos privados integrantes del patrimonio documental entre las que destacan la de «conservarlos íntegramente y no desmembrar los fondos sin autorización previa del Departamento de Cultura» o la de «permitir el acceso a los mismos a las personas que acrediten documentalmente la condición de investigadoras». De esta manera tanto la obligación de conservación del contenido documental mediante la realización de copias como las obligaciones de protección y accesibilidad a los documentos restituidos previstas en las normas del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre patrimonio histórico y documental parecen salvaguardar la función de reunir, conservar y disponer los fondos documentales para investigación, cultura e información.*

*Reconocida la legitimidad de la decisión del legislador de tratar de reparar algunas de las consecuencias de la guerra civil mediante la restitución de los documentos en su día incautados y comprobado que no ha quedado acreditado por la parte recurrente que la restitución de la documentación pueda poner en cuestión la función social fundamental del Archivo General de la Guerra Civil Española, debemos afirmar que no nos encontramos ante un supuesto de expoliación y debemos señalar que no le corresponde a este Tribunal decidir acerca de la oportunidad del mantenimiento de los documentos originales en el archivo frente a la restitución de los fondos documentales incautados a sus propietarios originales. Tal decisión le corresponde adoptarla al legislador sin que se pueda considerar que la adopción de una decisión en un sentido u otro suponga una contravención de la Constitución. Corresponde al legislador ponderar los intereses en conflicto, pudiendo, como en este caso, privilegiar la reparación de las consecuencias de la guerra civil y la protección del interés de los propietarios originarios o de sus sucesores de recuperar lo que en su día les fue incautado, frente a una defensa a ultranza de la permanencia de los documentos originales en este concreto archivo. No resulta ocioso reiterar que toda opción legislativa, por discutible que para algunos pueda ser, resulta admisible desde el punto de vista constitucional siempre que respete las reglas que la Constitución establece. De acuerdo con nuestra doctrina «en tales condiciones no corresponde a este Tribunal ‘fiscalizar la oportunidad de esa concreta opción del legislador, plasmación de una legítima opción política’ (por todas, STC 162/2009, de 29 de junio, F. 4), tanto más cuando el reparo que se le opone*

*no deja de ser otra cosa que una objeción de oportunidad, sin relevancia, por tanto, desde el punto de vista constitucional» (STC 136/2011, de 13 de septiembre, F. 12).*

*Una vez rechazado que los artículos 1 y 2.2, así como la disposición adicional primera de la Ley 21/2005 supongan una expoliación se debe, igualmente, rechazar la petición de que se declare inconstitucional por conexión o consecuencia la disposición adicional segunda por la que se prevé la creación del Centro Documental de la Memoria Histórica, pues dicha petición tenía como presupuesto que estuviésemos ante un supuesto de expoliación”.*

En síntesis, pues:

- Es inconcusa *“la legitimidad de la decisión del legislador de tratar de reparar algunas de las consecuencias de la guerra civil mediante la restitución de los documentos en su día incautados”.*
- Asimismo, *“no ha quedado acreditado por la parte recurrente que la restitución de la documentación pueda poner en cuestión la función social fundamental del Archivo General de la Guerra Civil Española”.*
- En consecuencia, *“no nos encontramos ante un supuesto de expoliación”.*
- En este sentido, *“no le corresponde a este Tribunal decidir acerca de la oportunidad del mantenimiento de los documentos originales en el archivo frente a la restitución de los fondos documentales incautados a sus propietarios originales”.*
- Antes bien, *“corresponde al legislador ponderar los intereses en conflicto, pudiendo, como en este caso, privilegiar la reparación de las consecuencias de la guerra civil y la protección del interés de los propietarios originarios o de sus sucesores de recuperar lo que en su día les fue incautado, frente a una defensa a ultranza de la permanencia de los documentos originales en este concreto archivo”.*

**CINCO.** Los textos, normativos y jurisprudenciales, transcritos sobre el concepto “defensa contra la expoliación”, ex artículo 149.1.28ª de la Constitución, requieren del complemento aportado por la perspectiva penal. El último inciso del artículo 46 de la Constitución prescribe: *“La ley penal sancionará los atentados contra este patrimonio”.* El Código Penal de 1985 aborda esta encomienda en sus

artículos 321 a 324 (capítulo II –“De los delitos sobre patrimonio histórico”– del título XVI –“De los delitos relativos a la ordenación del territorio y el urbanismo. La protección del patrimonio histórico y el medio ambiente”– del libro segundo). La redacción vigente de los dos primeros proviene de su redacción originaria, en tanto que la de los artículos 323 y 324 trae causa, respectivamente, de las leyes orgánicas 1/2015, de 30 de marzo, y 15/2003, de 25 de noviembre.

El artículo 321 dice así:

*“Los que derriben o alteren gravemente edificios singularmente protegidos por su interés histórico, artístico, cultural o monumental serán castigados con las penas de prisión de seis meses a tres años, multa de doce a veinticuatro meses y, en todo caso, inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de uno a cinco años.*

*En cualquier caso, los Jueces o Tribunales, motivadamente, podrán ordenar, a cargo del autor del hecho, la reconstrucción o restauración de la obra, sin perjuicio de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe”.*

El texto del artículo 322 es el que sigue:

*“1. La autoridad o funcionario público que, a sabiendas de su injusticia, haya informado favorablemente proyectos de derribo o alteración de edificios singularmente protegidos será castigado además de con la pena establecida en el artículo 404 de este Código con la de prisión de seis meses a dos años o la de multa de doce a veinticuatro meses.*

*2. Con las mismas penas se castigará a la autoridad o funcionario público que por sí mismo o como miembro de un organismo colegiado haya resuelto o votado a favor de su concesión a sabiendas de su injusticia”.*

Por su parte, el artículo 323 ofrece esta redacción:

*“1. Será castigado con la pena de prisión de seis meses a tres años o multa de doce a veinticuatro meses al que el que cause daños en bienes de valor histórico, artístico, científico, cultural o monumental o en yacimientos arqueológicos terrestres o subacuáticos. Con la misma pena se castigarán los actos de expolio de estos últimos.*

*2. Si se hubieran causado daños de especial gravedad o que hubieran afectado a bienes cuyo valor histórico, artístico, científico, cultural o monumental fuera*

*especialmente relevante, podrá imponerse la pena superior en grado a la señalada en el apartado anterior.*

*3. En todos estos casos, los jueces o tribunales podrán ordenar, a cargo del autor del daño, la adopción de medidas encaminadas a restaurar, en lo posible, el bien dañado”.*

(La versión anterior a la introducida por la Ley Orgánica 1/2015 de este artículo 323 decía así:

*“Será castigado con la pena de prisión de uno a tres años y multa de doce a veinticuatro meses el que cause daños en un archivo, registro, museo, biblioteca, centro docente, gabinete científico, institución análoga o en bienes de valor histórico, artístico, científico, cultural o monumental, así como en yacimientos arqueológicos.*

*En este caso, los Jueces o Tribunales podrán ordenar, a cargo del autor del delito, la adopción de medidas encaminadas a restaurar, en lo posible, el bien dañado”).*

El artículo 324 consigna esta dicción:

*“El que por imprudencia grave cause daños, en cuantía superior a 400 euros, en un archivo, registro, museo, biblioteca, centro docente, gabinete científico, institución análoga o en bienes de valor artístico, histórico, cultural, científico o monumental, así como en yacimientos arqueológicos, será castigado con la pena de multa de tres a 18 meses, atendiendo a la importancia de los mismos”.*

**SEIS.** De la noción “defensa contra la expoliación” ex artículo 4 LPHE y de su interpretación jurisprudencial se desprende una serie de consecuencias de pertinente desglose y análisis.

Así, en primer lugar, el referido concepto se desdobra en dos planos o acepciones, a saber: uno, la puesta “*en peligro de pérdida o destrucción (de) todos o algunos de los valores de los bienes que integran el Patrimonio Histórico Español*”; dos, la perturbación del “*cumplimiento de (la) función social*” que cumplen aquellos bienes. La noción legal de *expoliación*, así pues, registra una semántica más amplia que la recogida en el Diccionario de la Real Academia Española. Si la acepción gramatical del término *expoliar* (el sustantivo *expoliación* significa

“acción y efecto de expoliar”) se constriñe a “despojar con violencia o con iniquidad”, por el contrario, con las palabras del fundamento jurídico 7 de la STC 17/1991, *“la acepción constitucional del concepto expoliación no debe quedar limitada al estricto significado gramatical del término, como ocurre en general con los conceptos indeterminados, que rebasan su acepción literal para alcanzar el sentido que la experiencia les ha ido atribuyendo”*. De ahí que, siempre en la caracterización del referido pronunciamiento constitucional, *“la utilización del concepto de defensa contra la expoliación ha de entenderse como definitiva de un plus de protección respecto de unos bienes dotados de características especiales”*. Más precisamente: *“Por ello mismo abarca un conjunto de medidas de defensa que a más de referirse a su deterioro o destrucción tratan de extenderse a la privación arbitraria o irracional del cumplimiento normal de aquello que constituye el propio fin del bien según su naturaleza, en cuanto portador de valores de interés general necesitados, estos valores también, de ser preservados”*. En consecuencia y por lo que atañe a la segunda dimensión del concepto, *“la Ley llama perturbación del cumplimiento de su función social a la privación del destino y utilidad general que es propio de cada uno de los bienes, aunque materialmente el bien mismo permanezca”*.

En segundo lugar y desde la perspectiva de la articulación de las funciones que en materia de *“defensa contra la expoliación”* competen al Estado-aparato y a las comunidades autónomas, la competencia estatal ex artículo 149.1.28 de la Constitución habilita a aquel para intervenir, sobre el esquema del reparto de atribuciones ejecutivas que diseña el artículo 6 LPHE, con carácter subsidiario, esto es, para el caso de desatención del requerimiento a que se refiere el artículo 4 LPHE y cuyo objeto es la adopción por la comunidad autónoma correspondiente de *“las medidas conducentes a evitar la expoliación”*, con el fin de disponer *“lo necesario para la recuperación y protección, tanto legal como técnica, del bien expoliado”*. Una intervención que, en la praxis habida bajo la vigencia de la LPHE, se ha traducido, por poner un par de ejemplos, en la subrogación por el Estado-aparato en la competencia autonómica para incoar los procedimientos de declaración de bien de interés cultural (supuesto del Mercado del Este, en Santander) o en la enervación del cumplimiento y ejecución del Plan Especial de Protección y Reforma Interior del Conjunto Histórico “El Cabanyal”, en Valencia.

**SIETE.** Más, en la referida noción, *“defensa contra la expoliación”*, se engloba el régimen de visita pública de los bienes históricos o culturales, en particular los

declarados de interés cultural. Como se desprende del transcrito fundamento jurídico 14 de la STC 122/2014 y a la vista de la concreta configuración con que aquel aparecía recogido en la ley madrileña de patrimonio histórico de 2013, el Tribunal Constitucional sentará la siguiente premisa: *“(...) la competencia (...) que tiene la Comunidad de Madrid para regular la visita pública en conexión con otras finalidades del patrimonio histórico distintas de la defensa frente a la expoliación le permitiría establecer un régimen de visita pública adicional al mínimo que fija el Estado para defender tales bienes de la expoliación, pero nunca desconocer ese mínimo y es claro (...) que, independientemente de cuál sea éste, los bienes muebles y de (sic) los inmuebles de titularidad privada no pueden sustraerse por completo al goce de todos aquellos que no sean sus titulares”*. Premisa de la que se desprende la siguiente conclusión: *“(...) teniendo también presente que al referirse a los bienes inmuebles prevé un régimen de visita pública inferior a la norma estatal, la falta de toda referencia a los bienes muebles y a los inmuebles de titularidad privada determina que esta omisión (...) equivalga a una verdadera contradicción (...), por lo que debemos concluir que el art. 27 de la Ley de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid se excede de la competencia autonómica, invadiendo la que el art. 149.1.28 C.E. atribuye al Estado”*.

Premisa y conclusión necesitadas de las oportunas puntualizaciones, a saber:

- Amén de *“la defensa frente a la expoliación”*, *“la competencia (...) que tiene la Comunidad de Madrid para regular la visita pública en conexión con otras finalidades del patrimonio histórico distintas”* de aquella *“le permitiría establecer un régimen de visita pública adicional al mínimo que fija el Estado para defender tales bienes de la expoliación”*.
- Empero tal competencia *“nunca (le permitiría a la Comunidad de Madrid) desconocer ese mínimo”*.
- Por tanto, *“independientemente de cuál sea éste, los bienes muebles y de (sic) los inmuebles de titularidad privada no pueden sustraerse por completo al goce de todos aquellos que no sean sus titulares”*.
- En consecuencia, *“la falta de toda referencia a los bienes muebles y a los inmuebles de titularidad privada determina que esta omisión (...) equivalga a una verdadera contradicción (...), por lo que debemos concluir que el art. 27 de la Ley de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid se excede de*



*la competencia autonómica, invadiendo la que el art. 149.1.28 C.E. atribuye al Estado”.*

- La contradicción con la norma estatal determinante de la inconstitucionalidad de la norma impugnada por excederse de *“la competencia autonómica”* e invadir, por ende, *“la que el art. 149.1.28 C.E. atribuye al Estado”* lo es, estrictamente, por la omisión, en la regulación por aquella de la visita pública, de *“toda referencia a los bienes muebles y a los inmuebles de titularidad privada”*.
- Esta concreción, referida, pues, al ámbito de los bienes a que se contrae la visita pública trae causa de un principio de congruencia procesal: *“(…) los recurrentes la ciñen (la impugnación del artículo 27 de la ley autonómica) a la falta de toda referencia a los bienes muebles y a los inmuebles de titularidad privada, sin desarrollar argumentación alguna respecto al régimen establecido para los inmuebles de titularidad pública, ni cuestionando en particular que tal régimen sea un sistema de mínimos suficiente”*. La razón de esta limitación del enjuiciamiento debido se ancla en el que el artículo 13.2 LPHE cifra la vista pública, *“en las condiciones de gratuidad que se determinen reglamentariamente”*, en *“al menos cuatro días al mes”*, precisión numérica de la que se desprende que de haberse desarrollado por los recurrentes la oportuna alegación al respecto, el Tribunal Constitucional habría sido emplazado a pronunciarse acerca de si *“el régimen establecido para los inmuebles de titularidad pública”* (los únicos, se insiste, respecto de los que se consagra en la ley autonómica la visita pública) es *“un sistema de mínimos suficiente”* (al consagrar meramente un día al mes para la citada visita pública).
- Un pronunciamiento que, por el motivo dicho, no se aborda y que, en todo caso, de haber tenido lugar, tendría que discurrir por cauces diferentes de los que con carácter general postulaba el recurso de inconstitucionalidad, a saber, que la LPHE se erige en parámetro o canon de la constitucionalidad de la ley impugnada. Un planteamiento (fundamentos jurídicos 1 a 4 de la STC 122/2014) que el Tribunal Constitucional descarta por no tener la ley estatal la condición de “norma básica” con la que confrontar los preceptos de la ley autonómica recurrida, de suerte que, de acuerdo a esta lógica, la determinación de si esta última consagraba *“un sistema de mínimos suficiente”* (y referido, dado el ámbito objetivo del precepto autonómico, solo a los bienes inmuebles de titularidad pública) solo podía derivar del alcance

que a este propósito atribuyera el Tribunal Constitucional al artículo 149.1.28 de la Constitución, sin tomar pie, sea dicho una vez más, en el texto del precepto correspondiente de la LPHE.

**OCHO.** En síntesis, pues, la competencia ex artículo 149.1.28<sup>a</sup> de la Constitución faculta al Estado-aparato para diseñar las categorías de protección que articulan la “*defensa contra la expoliación*”, tal y como refrendó la STC 17/1991, con carácter general (fundamento jurídico 4) y, en particular, en relación con la más importante de las previstas en la LPHE, la de bien de interés cultural (fundamento jurídico 10), doctrina en la que, respecto de esta concreta categoría, insiste la STC 122/2014 (fundamento jurídico 5). Un sistema de categorías de protección, que comportan otros tantos regímenes jurídicos, esto es, esos sendos conjuntos, en lo que aquí interesa, de deberes que pesan sobre los poseedores de bienes históricos o culturales, que enmarca el conjunto de medidas que la LPHE y las leyes autonómicas despliegan en aras de la consecución de los fines u objetivos constitucional y legalmente consagrados. El último capítulo (*recte*: el reverso de la panoplia de deberes que integran el estatuto definitorio de cada una de las categorías de protección establecidas) de este entramado de medidas viene dado por el cuadro de infracciones y sanciones administrativas tipificadas y previstas en dicha legislación. Un cuadro que halla su complemento, en cumplimiento de lo ordenado por el artículo 46 de la Constitución, en los tipos penales arriba transcritos, respecto de los que pueden apuntarse algunas observaciones.

Así, respecto a los términos con que aparecen tipificados los delitos hoy recogidos en el capítulo II del título XVI del libro segundo del Código Penal, se advierte la omisión de toda referencia nominal a las categorías de protección establecidas en la LPHE y en las leyes autonómicas en materia de patrimonio histórico o cultural. Tipos penales que, por el contrario, se construyen sobre nociones como “interés”, “valor”, “edificios (o bienes) singularmente protegidos” o “yacimientos arqueológicos”. Técnica que, inserta en el *modus operandi* tradicional en el ámbito penal, no merece, desde la perspectiva del principio de legalidad penal ex artículo 25.1 de la Constitución, ninguna censura a la vista de la doctrina sentada en la Sentencia del Tribunal Constitucional 181/1998, de 17 de septiembre (fundamento jurídico 8).

En segundo lugar, de los cuatro artículos que integran el referido capítulo II del título XVI del libro segundo del Código Penal, tres tipifican delitos de daños, en

tanto que el artículo 322 alberga una modulación del de prevaricación ex artículo 404 del Código Penal. Una óptica, la de los daños, que es reflejo de esa estricta dimensión de la “expoliación” como fuente generadora de quebranto o deterioro de la integridad física de los bienes concernidos y que registra dos modalidades dolosas, las de los artículos 321 y 323, y una modalidad imprudente, la del artículo 324.

Precisamente, el artículo 323.1, objeto de modificación en 2015, ofrece en su actual versión una curiosa particularidad, atinente a la pena asignada a los *“daños en bienes de valor histórico, artístico, científico, cultural o monumental o en yacimientos arqueológicos terrestres o subacuáticos”*. Una pena que es la de *“prisión de seis meses a tres años o multa de doce a veinticuatro meses”*. La conjunción “o” contrasta con la conjunción “y” que recogía la redacción anterior, de suerte que (sin perjuicio de la entrada en juego del tipo agravado contemplado en el apartado 2 de este artículo 323, que no recogía la versión anterior, a cuyo tenor *“si se hubieran causado daños de especial gravedad o que hubieran afectado a bienes cuyo valor histórico, artístico, científico, cultural o monumental fuera especialmente relevante, podrá imponerse la pena superior en grado a la señalada en el apartado anterior”*) la alternativa que consagra la primera de las conjunciones conduce, por lo que se refiere a este tipo básico, a la imposición de una pena inferior a la prevista en el anterior artículo 323.

Por otro lado, con independencia de lo consignado, la actual redacción del tipo básico ex artículo 323.1 ofrece una significativa adición respecto de la antes recogida en el artículo 323. Una adición que dice relación con las acciones tipificadas como delito, que si en la versión anterior a la de 2015 se constreñían a las constitutivas de “daños” (*“en bienes de valor histórico, artístico, científico, cultural o monumental o en yacimientos arqueológicos terrestres o subacuáticos”*), ahora albergan también las que supongan “actos de expolio” de los yacimientos arqueológicos terrestres o subacuáticos. Una distinción que, en buena lógica, obliga a discriminar entre las respectivas acciones, las generadoras de “daños” (*“en yacimientos arqueológicos terrestres o subacuáticos”*) y aquellas de las que dimanen “actos de expolio” (de los aludidos yacimientos). En este sentido, si el primero de los términos, “daños”, debe canalizar, estrictamente, los actos que se traduzcan en un detrimento, deterioro o menoscabo de la integridad física de los yacimientos arqueológicos terrestres o subacuáticos, en el segundo, “expolio”, parece que deben albergarse, por exclusión, todos aquellos que comporten un *“peligro de pérdida (de) todos o algunos de los valores de los bienes que integran el Patrimonio Histórico Español o (que) perturbe(n) el cumplimiento de*

*su función social (...) no constitutivos de detrimento, deterioro o menoscabo de la integridad física de los yacimientos arqueológicos terrestres o subacuáticos”.*

En este sentido y habida cuenta de que los que integran el patrimonio histórico son bienes de “dominio público” ex artículo 44.1 LPHE, esta segunda modalidad del tipo básico del artículo 323.1 acogería las acciones constitutivas de sustracción o mero apartamiento de los objetos y restos pertenecientes o comprendidos en un yacimiento arqueológico terrestre o subacuático. “Sustracción”, naturalmente, en el sentido de apropiación física de una cosa, vale decir, desde la perspectiva penal, una acción constitutiva de un delito de hurto (*id est*, tomar “*con ánimo de lucro las cosas muebles ajenas sin la voluntad de su dueño*”, ex artículo 234.1 del Código Penal) o, en su caso, de robo (a saber, apoderarse “*de las cosas muebles ajenas empleando fuerza en las cosas (...) o violencia o intimidación en las personas (...)*”, ex artículo 237 del Código Penal), supuesto este segundo, el robo, en el que de ordinario encajarán las acciones que se traduzcan en el apoderamiento (con ánimo de lucro) de los objetos y restos (siempre, naturalmente, que deban ser calificados como “cosas muebles”, ex artículo 335 del Código Civil) pertenecientes o comprendidos en un yacimiento arqueológico terrestre o subacuático.

Esta circunstancia, esto es, la calificación de los “actos de expolio” de los yacimientos arqueológicos que no comporten, tal como se desprende del deslinde apuntado, detrimento, deterioro o menoscabo de la integridad física de los yacimientos arqueológicos terrestres o subacuáticos, sino apoderamiento con ánimo de lucro (empleando fuerza en las cosas o, en su caso, violencia o intimidación en las personas) de los objetos o restos pertenecientes o comprendidos en los mismos, como un delito de robo, ex artículo 237 del Código Penal, amén de un “acto de expolio”, ex último inciso del artículo 323.1 del Código Penal, supone la entrada en juego, a efectos de fijar la oportuna consecuencia sancionadora, de la figura del concurso de normas, esto es, la aplicación de aquella que prevea un mayor pena. Pauta aplicativa que, en definitiva, se concreta en la atribución a estos “actos de expolio” de los yacimientos arqueológicos terrestres o subacuáticos de las penas previstas en el artículo 240 del Código Penal, sea la de su apartado primero (prisión de uno a tres años), sea, en su caso, la de su apartado segundo (prisión de dos a cinco años), de concurrir alguna de las circunstancias previstas en el artículo 235, una de las cuales es, precisamente, la sustracción de “*cosas de valor artístico, histórico, cultural o científico*” (número 1º del apartado 1 del artículo 235), siempre y cuando, naturalmente, las referidas penas sean superiores a la

contemplada para el tipo agravado en el apartado 2 del artículo 323, pues en caso contrario y en virtud del referido concurso de normas, sería la prevista en este último la norma de pertinente aplicación.

**NUEVE.** En síntesis, de acuerdo a la interpretación propuesta en el apartado anterior:

- Las acciones u omisiones constitutivas de “*daños en bienes de valor histórico, artístico, científico, cultural o monumental o en yacimientos arqueológicos terrestres o subacuáticos*” se castigan de conformidad al artículo 323.1 del Código Penal. Acciones u omisiones que, como se ha dicho, se traducen en un detrimento, deterioro o menoscabo de la integridad física de los referidos bienes y yacimientos.
- Los “actos de expolio” de los yacimientos arqueológicos terrestres y subacuáticos que se concreten en apoderamiento con ánimo de lucro (empleando fuerza en las cosas o, en su caso, violencia o intimidación en las personas) de los objetos y restos (bienes muebles, ex artículo 335 del Código Civil) pertenecientes o comprendidos en un yacimiento arqueológico terrestre o subacuáticos serán castigados como delitos de robo, ex artículos 237, 240 y 235.1.1º del Código Penal, salvo que, con mantenimiento de la calificación como “acto de expolio”, sea de aplicación, por prever una pena superior a la contemplada en los últimamente citados, el apartado 2 del artículo 323 del Código Penal.
- En el caso de los yacimientos arqueológicos, una misma acción puede ser constitutiva de “daño” y de sustracción, apoderamiento o “robo” (“*acto de expolio*”, en su caso, ex artículo 323.2 del Código Penal, en los términos ya reseñados), supuesto en el que la correspondiente pena será el resultado de la aplicación de las normas sobre concursos de delitos, en concreto, del concurso real (artículo 73 del Código Penal).
- El arriba nombrado genéricamente “*apartamiento de los objetos y restos de los yacimientos arqueológicos terrestres y subacuáticos*” (esto es, por exclusión, las acciones u omisiones que no sean constitutivas de daños o de robo), vale decir, con las palabras del artículo 4 LPHE, la perturbación del “*cumplimiento de su función social*”, puede ser tipificado como “acto de expolio” en el sentido del último inciso del artículo 323.1 del Código Penal. A

este propósito y comoquiera que el Tribunal Constitucional ha entendido que la visita pública de los bienes históricos o culturales (*recte*: los declarados, precisamente, bienes de interés cultural) integra el concepto “defensa contra la expoliación” (STC 122/2014, fundamento jurídico 14), la exclusión sin causa justificada de esta visita pública puede eventualmente ser tipificada como “acto de expolio” a los efectos del referido último inciso del artículo 323.1 del Código Penal.

**NOTA BIBLIOGRÁFICA.** En relación con la STC 17/1991, Juan Manuel Alegre Ávila, *Los bienes históricos y el Tribunal Constitucional*, “Revista Española de Derecho Constitucional”, 32, 1991, 187-221 (así como Juan Manuel Alegre Ávila, *Evolución y régimen jurídico del Patrimonio Histórico. La configuración dogmática de la propiedad histórica en la Ley 16/1985, de 25 de junio del Patrimonio Histórico Español*, prólogo de Luis Martín Rebollo, tomo II, Ministerio de Cultura, 1994, 754-784). A propósito de las SSTC 20/2013 y 122/2014, Juan Manuel Alegre Ávila, *Archivos estatales: integración en sistemas archivísticos autonómicos y restitución de documentos (A propósito de las SSTC 14/2013, 20/2013, 38/2013, 66/2013, 67/2013, 68/2013 y 136/2013)*, “Patrimonio Cultural y Derecho”, 17, 2013, 169-213; y Juan Manuel Alegre Ávila, *La Sentencia del Tribunal Constitucional 122/2014, de 17 de julio y la Ley de la Asamblea de Madrid 2/2013, de 18 de junio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid*, “Patrimonio Cultural y Derecho”, 18, 2014, 469-501.

Por lo que respecta a la STC 181/1998, Ana Yáñez, *Los bienes integrantes del «Patrimonio Histórico Español»*. A propósito de la Sentencia 181/1998 del Tribunal Constitucional, “Revista Española de Derecho Administrativo”, 103, 1999, 459-472.

# **HIRUGARREN PONENTZIA / PONENCIA III**

**LA SALVAGUARDA DEL PATRIMONIO CULTURAL  
INMATERIAL EN LA NORMATIVA DEL PAÍS VASCO:  
ANÁLISIS Y PROPUESTAS**

**MARÍA ÁNGELES QUEROL**

Historiaurreko katedraduna.  
Madrilgo Complutense Unibertsitateko  
Geografia eta Historia Fakultatea /  
*Catedrática de Prehistoria.*  
*Facultad de Geografía e Historia de  
la Universidad Complutense de Madrid*





## INTRODUCCIÓN

El patrimonio cultural inmaterial (en adelante, PCI) ha supuesto un revulsivo tanto para el concepto clásico de patrimonio cultural o histórico, muy centrado en lo monumental y lo artístico, como para la esencia de la normativa de protección de los bienes culturales, igualmente edificada sobre lo anterior.

La razón principal de esa revolución –aún no del todo asumida, por supuesto, ni por la sociedad ni por la normativa– ha sido la convención de la UNESCO del año 2003, con la que irrumpe en el panorama patrimonial el denominado PCI, una tranquila y tradicional parte del patrimonio etnológico o etnográfico, hermano pobre y casi olvidado de entre todos los tipos de patrimonio cultural, con una característica especial y propia que no tiene ningún otro tipo de patrimonio cultural: el PCI está vivo, se mueve, habita en la intención y en la ilusión de las personas, en su trabajo, en su identidad, en su presente y en su futuro, en lo que quieren aprender y en lo que enseñan... Por primera vez, en el contexto de la administración de los bienes culturales, no podemos hablar de conservación (porque lo que está vivo cambia continuamente), no podemos aludir a la autenticidad (por la misma razón) e incluso cabe plantearse si realmente es necesaria la intervención de las administraciones competentes en patrimonio cultural para que lo tradicional siga su camino, lo vivo siga viviendo y lo que tiene que cambiar cambie..., cuando así lo ha hecho toda su vida (por eso ha llegado hasta hoy) sin depender de esa administración, sin necesitarla.

Así pues, en este trabajo abordo la hipótesis de que la intervención administrativa, a través de las normas o de las competencias que con ellas se atribuyen las administraciones, no sea necesaria ni positiva para la vida de las manifestaciones culturales inmateriales, y si tal intervención tiene que existir, que sea mínima y muy cuidada.

Tanto para analizar la realidad normativa actual como para apoyar esta hipótesis, me baso en algunas normas sobre patrimonio cultural de reciente aprobación (como la de Galicia de 2016), en otras bastante más antiguas como la del PC del País Vasco de 1990, la catalana de 1993, la de la Comunidad Valenciana de 1998 y sucesivas modificaciones, o incluso en el proyecto de ley de PC del País Vasco recientemente redactado.

## 1. UNA CUESTIÓN DE CONCEPTOS

Por supuesto hemos de comenzar recordando la definición oficial del PCI, que podemos encontrar en el convenio de la UNESCO de 2003 o en algunas de nuestras normas, como la gallega de 2016, de donde copio lo siguiente:

*“El PCI está compuesto por las tradiciones o expresiones vivas, heredadas de nuestros antepasados y transmitidas a nuestros descendientes (...) que se reconozcan como parte integrante de la cultura de un pueblo”.*

Con una definición tan amplia (y más aún lo es la que aparece en el convenio de la UNESCO), podríamos suponer en un principio que cualquier manifestación cultural es o puede ser PCI, desde los botellones juveniles de los fines de semana hasta el uso de vasos de plástico para beber agua mineral.

Y curiosamente es así cómo la sociedad ha visto al PCI: todo lo es o lo puede ser, de modo que en muchos contextos ya no se habla de cultura o de manifestaciones culturales, sino de PI. Para evitar esta ampliación exagerada, que tan solo produce ruido y confusión, en el plan nacional de PCI elaborado por el Ministerio de Cultura y las comunidades autónomas, se establecen 18 condiciones para que una manifestación pueda ser considerada como PCI: que esté vivo; que sea interiorizado, compartido, transmitido, recreado, ritualizado, parte de la memoria colectiva; que esté situado en un tiempo y un espacio concreto; que no sea posible copiarlo; etc.

Claro que la sociedad civil, a pesar de la aparición de algunos artículos e incluso libros de fácil acceso y lectura sobre el tema (p. e., Querol 2010 o González Cambeiro y Querol 2014), entusiasmada por poder participar –por vez primera, realmente– con sus costumbres, sus fiestas, sus romerías y sus devociones en este aparente maremágnum de patrimonio cultural, UNESCO, declaraciones y atracciones turísticas, quiere que cualquier cosa que le guste sea declarada PCI e incluso propuesta a la UNESCO para su lista representativa. Como prueba de mis palabras, me consta que casi todos los días se reciben llamadas en la sección de PCI del Ministerio de Cultura solicitando que sea declarado PCI el propio dios, o la puesta de sol en un sitio concreto, o la costumbre de ir al cine o a la iglesia...

Un punto de partida que tenemos que tener muy en cuenta a la hora de comprender a fondo la naturaleza de este tipo singular de PC, podemos leerla en el art. 3 de la “Declaración de Estambul”, de 2002, sobre patrimonio inmaterial,

uno de los antecedentes inmediatos de la convención de la UNESCO del año siguiente:

*“La salvaguardia y la transmisión de este patrimonio inmaterial reposa esencialmente en la voluntad y en la intervención efectiva de los actores de este patrimonio”.*

Ahí está el fondo de esta cuestión: los actores y actrices, es decir, la persona o los grupos de personas que preparan, trabajan, participan, crean y recrean la manifestación cultural tradicional son los verdaderos responsables de su salvaguarda y transmisión. No lo son las administraciones, no lo es un Departamento de Cultura que desde al menos 1985 está acostumbrado a planificar y controlar intervenciones de conservación. En el PCI no se puede –o no se debe– intervenir y, desde luego, no se puede conservar.

Así, empezamos ya a dudar de que el desarrollo normativo sobre la gestión del PCI sea realmente necesario.

## **2. DE QUÉ HABLAN NUESTRAS NORMAS DEL PATRIMONIO CULTURAL**

Cualquier persona iniciada en este singular y no tan conocido mundo de la normativa de protección del patrimonio cultural o histórico sabe que, desde la Carta de Atenas, redactada y aprobada por un grupo de once arquitectos, estos textos están pensados para el patrimonio construido o inmueble.

Las pruebas que sirven para demostrar esta aseveración son muchas y se pueden encontrar en todas las normas sobre PC. Aquí voy a analizar, como ejemplos, la vigente del País Vasco de 1990, la de la Comunidad Valenciana de 1998 y sucesivas modificaciones, la gallega de 2016 y el proyecto de ley de PC del País Vasco.

### **2.1. Ley de patrimonio cultural del País Vasco de 1990**

Esta norma fue la primera de las 18 españolas que utilizó tras la expresión “patrimonio” el adjetivo “cultural” para su denominación, indicando en su preámbulo que la razón era pretender abarcar la protección de algo más que lo meramente histórico, siendo este último concepto, lo histórico, englobado por el más amplio de “cultural”.

En ese preámbulo, sin embargo, no aparece el adjetivo inmaterial, como sí aparecerá en la norma catalana, la siguiente en ser publicada, en 1993, también aún vigente, y que es la primera en la que se utiliza la expresión completa de patrimonio inmaterial.

En la vasca de 1990 sí que aparece ese adjetivo en los artículos 51 y 53, dentro del capítulo V, dedicado al patrimonio etnológico, como es razonable. De estos dos, quiero destacar el segundo, cuyo enunciado recoge, al menos en mi opinión, todo lo poco que debería incluirse en una norma a este respecto:

*“Los bienes etnográficos inmateriales, como usos, costumbres, creaciones, comportamientos, que trascienden de los restos materiales en que puedan manifestarse, serán salvaguardados por la Administración competente según esta ley, promoviendo para ello su **investigación** y la **recogida** exhaustiva de los mismos en soportes materiales que garanticen su transmisión a las generaciones futuras”.*

Quiero destacar esos dos compromisos: investigarlos y documentarlos en soportes que garanticen su transmisión. Aquí lo que se conserva es esa documentación sobre el bien, no el bien mismo, al que hay que dejar en libertad para que siga su propia vida. En todo caso, los tres verbos que aparecen muy adecuadamente son: investigar, documentar y transmitir.

En el resto de la norma vasca de 1990 el adjetivo inmaterial no vuelve a escribirse en ningún contexto y la ley se desarrolla, como es habitual, centrándose en los elementos inmuebles.

## **2.2. Ley de patrimonio cultural de la Comunidad Valenciana de 1998 y sucesivas modificaciones**

Desde el momento de su publicación, se convirtió en la norma que más y mejor trataba al PCI, pero no dedicándole un título o capítulo específico, sino incluyéndolo en cuestiones generales, como clases de bienes (art. 2) o regímenes de declaración (45: tan solo dice que las manifestaciones más relevantes podrán ser declaradas BIC). Dedicó tres artículos (55, 56 y 57) a los bienes inmateriales de relevancia local. Destaco el art. 57 sobre el régimen de protección, en el que aparecen las mismas palabras que en la vasca de ocho años antes: **investigación** y **documentación**.

### 2.3. Ley 5/2016 del patrimonio cultural de Galicia

Además de ser la última publicada, es la que más ampliamente maneja la protección del PCI; por esa razón la utilizo de ejemplo. Es la única ley sobre PC o H que dedica un título con 6 artículos, que luego veremos, al desarrollo y tratamiento de las peculiaridades del PCI, teniendo en cuenta las medidas específicas de protección, e incorporando a la regulación autonómica los principios fundamentales de la convención para la salvaguarda del PCI de 2003.

Además de en ese capítulo, el PCI se cita en la definición del PC (art. 1.2), en la clasificación de los bienes (8.2), en su consideración (9.3), para su inclusión en el censo (14.1) y respecto al contenido de la declaración (22.4), donde se deberá incluir el ámbito espacial y temporal cuando sea necesario para su protección.

En el resto no se menciona. Pero es una ley larga (141 artículos) en la que muchos párrafos se refieren al PC “en general”, aunque no sean aplicables más que al PC material, especialmente al inmueble: planeamiento general, planes especiales, declaración de ruina, normas para restauración y rehabilitación...

Como ejemplo concreto podemos mirar el capítulo II de esta ley gallega, dedicado al régimen sancionador. En él vemos, como es habitual, una serie de artículos y apartados dedicados a los tipos de infracciones caracterizadas como leves, graves o muy graves. Entre ellas aparecen conceptos muy repetidos y conocidos: deber de conservación, deber de acceso, entrega de memorias de intervenciones, visitas públicas, transmisiones onerosas, señalización de bienes inmuebles, instalación de antenas, habilitaciones, disgregación de colecciones, traslado de bienes muebles, destrucción, facilitación de acceso, intervención en él o en zona de amortiguamiento, desplazamientos, traslados, intervenciones no autorizadas, obras, entrega de bienes encontrados, detectores de metales, comercio, paralizaciones de obras, demoliciones...

¿Se puede pensar en PCI cuando hablamos de instalación de antenas, de desplazamientos, de paralizaciones de obras o de demoliciones? Evidentemente no y evidentemente esta norma, igual que las demás, está pensada ante todo para la protección de los bienes inmuebles.

## 2.4. Proyecto de ley de PC del País Vasco

Como en el caso de Galicia, hay un capítulo (el III) específico para el PCI, con 3 artículos que luego veremos.

Además, se cita el PCI en el ámbito de aplicación (2.1), en los niveles de protección (8.1), dejando el PCI solo en el nivel máximo, en las categorías de protección (que no son categorías, sino los 5 ámbitos del convenio: orales, espectáculos, rituales/festivos, conocimiento/técnicas y alimentación), en los trámites de audiencia (13.c), en el contenido de las declaraciones (16) muy centrado en los inmuebles y en el registro general (23.1).

Aunque menos que la anterior (88 artículos), esta ley también es larga, pero el PCI no se cita ni le son de aplicación los procedimientos de tutela que se establecen en ella. Podría poner de nuevo el ejemplo concreto de las infracciones leves, graves o muy graves, pero sería repetir, porque resultan prácticamente idénticas.

## 3. TRATAMIENTO ESPECÍFICO DEL PCI EN LAS NORMAS MÁS RECIENTES

### 3.1. En la ley gallega de 2016

Como he explicado, la gallega es la única que le dedica un título al PCI, con 6 artículos:

*“Artículo 67. Salvaguarda del patrimonio cultural inmaterial.*

*(...) se garantizará a través de las medidas dirigidas a asegurar su viabilidad: la identificación, documentación, investigación, preservación, protección, promoción, valorización, transmisión y revitalización de este patrimonio en sus distintos aspectos”.*

*“Artículo 68. Identificación, documentación e investigación del PCI.*

*1. La consejería (...) identificará y registrará las distintas manifestaciones del PCI presentes en su territorio, fomentando la participación de las comunidades, los grupos y las organizaciones (...) y las instituciones representativas, académicas y científicas pertinentes.*

*2. La Xunta de Galicia velará (...) por la preservación de la toponimia tradicional (...).”.*

*“Artículo 69. Medidas específicas de salvaguarda.*

1. (sobre programas educativos y de sensibilización).
2. (fomento de estudios y desarrollo de metodologías).
3. (adopción de medidas para):
  - a) (...) creación (...) de instituciones de formación en gestión del patrimonio cultural inmaterial (...).
  - b) Garantizar el acceso al patrimonio cultural inmaterial (...).
  - c) (...) acceso a la documentación (...).
  - d) Mantener al público informado de las amenazas que pesan sobre este patrimonio y de las actuaciones de salvaguarda recomendadas.
4. (medidas para el PCI fuera de Galicia).
5. (...) medidas para reconocer la contribución de (...) artistas, (...) comunidades y (...) organizaciones (...).
6. (...) protección de la toponimia (...).”

*“Artículo 70. Protección del patrimonio cultural inmaterial.*

1. Los bienes (...) singulares y relevantes podrán ser declarados bienes de interés cultural o incluidos en el Catálogo del Patrimonio Cultural de Galicia (...).
2. En el ámbito de los bienes del patrimonio cultural inmaterial (...) podrán identificarse y reconocerse:
  - a) Maestros y maestras (...).
  - b) Comunidades (...).
  - c) Organizaciones (...).(...)
4. La declaración (...) requerirá la petición expresa previa de las comunidades y organizaciones representativas del bien (...).
5. La declaración (...) reconocerá su carácter vivo y dinámico, los cambios a los que necesariamente debe adaptarse y el paso de unos individuos a otros en diferentes entornos sociales, económicos, tecnológicos y culturales.
6. La declaración (...) recogerá, en su caso, el marco temporal y espacial en el que el bien del patrimonio cultural inmaterial se manifiesta, así como las condiciones concretas en las que se produce.
7. La protección del patrimonio cultural inmaterial llevará implícitos la promoción y el fomento de su estudio y recopilación”.

*“Artículo 71. Órgano de gestión del bien del patrimonio cultural inmaterial protegido.*

1. Para cada bien del patrimonio cultural inmaterial que sea declarado (...) podrá establecerse (...) un órgano de gestión específico (...).

2. *La consejería (...) podrá colaborar con el órgano de gestión (...).*
3. *Los órganos de gestión tendrán entre sus funciones:*
  - a) *La transmisión (...).*
  - b) *La monitorización del estado de conservación (...).*
  - c) *La realización de propuestas de medidas de salvaguarda (...).*
  - d) *La propuesta de reconocimiento de maestros y maestras, comunidades u organizaciones (...).*
4. *La ejecución de las medidas de salvaguarda que desarrollen las administraciones públicas procurará el diálogo previo con los órganos de gestión (...).*

*“Artículo 72. Protección de los bienes materiales vinculados al patrimonio cultural inmaterial. (...)”*

### **3.2. En el proyecto de ley del País Vasco**

*“Artículo 56.- Protección y salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial.*

- 1.- *La protección del Patrimonio Cultural Inmaterial tendrá por finalidad garantizar su salvaguarda y transmisión, a través de su identificación, documentación en distintos soportes, investigación, preservación, revitalización, promoción y enseñanza.*
- 2.- *Únicamente se considerará patrimonio cultural inmaterial el que sea compatible con los tratados internacionales de derechos humanos y con los imperativos de respeto mutuo entre comunidades, grupos e individuos”.*

*“Artículo 57.- Régimen de protección del Patrimonio Cultural Inmaterial.*

- 1.- *El departamento del Gobierno Vasco competente en materia de patrimonio cultural velará por la protección integral del patrimonio cultural inmaterial, que podrá estar vinculado a otros bienes culturales inmuebles o muebles, así como a los espacios relacionados con su desarrollo, como un conjunto coherente que le dota de valor añadido.*
- 2.- *El régimen de protección de los bienes culturales inmateriales declarados deberá señalar las medidas correspondientes de conservación, fomento y difusión que le serán de aplicación”.*

En una página web del Gobierno Vasco, comentando el proyecto de ley de 2015, aparece la siguiente frase:

*“Para el patrimonio cultural inmaterial, un único nivel de protección. Se trata de bienes inmateriales, vinculados a comunidades y, por tanto, con*



*mayor capacidad evolutiva. La estrategia de salvaguarda no está orientada a la regulación y autorización de usos, sino a apoyar a las comunidades portadoras de dichos bienes para mantener su autenticidad y garantizar su transmisión a las generaciones futuras, por todo lo cual no se ha considerado necesario distinguir más de un nivel de protección”.*

Aunque sin duda el enunciado es muy correcto, creo que falta la palabra documentar o inventariar.

### 3.3. Comparación entre ambas

| GALICIA  | PROYECTO PAÍS VASCO                                     |
|--|---|
| En qué consiste la salvaguarda                         | En qué consiste la salvaguarda                          |
| Quién identifica y registra (Cultura)                  | A quién compete (a Cultura)                             |
| Medidas específicas                                    | Instrumentos específicos: mapas y planes de salvaguarda |
| Declaraciones BIC o catalogados                        |   |
| Un órgano de gestión para cada manifestación declarada |   |
| Se protegerá lo material vinculado                     |   |

Es evidente que la norma gallega desarrolla mucho más este ámbito, así como que el proyecto de la vasca utiliza “palabras peligrosas” como preservación o incluso conservación. Por supuesto que la costumbre pesa, porque, ¿qué se puede pretender con algo que se declara patrimonio cultural sino conservarlo?

Hay que destacar la necesidad de un órgano de gestión para cada manifestación declarada en Galicia, así como el hecho de que son las personas protagonistas las que forman el órgano de gestión.

Pero esos grupos, esas personas, ¿necesitan realmente ser reconocidas como órganos de gestión? ¿No han gestionado siempre esa fiesta, o esa romería, o ese oficio, independientemente de las normas y de los gobiernos?

Además, un análisis de lo realmente ocurrido en Galicia con el PCI nos coloca en el contexto de la dura realidad: el único BIC inmaterial que tiene declarado Galicia es nada menos que la obra escrita de Castelao (son libros, nada inmaterial). Y, por supuesto, no tiene órgano de gestión.

La conclusión a estos últimos apartados está clara: las normas de PC o H de nuestras comunidades autónomas siguen el modelo que se implantó en la primera mitad del siglo XX para la protección de los monumentos y de las ciudades, del patrimonio arquitectónico o construido en cuyo contexto se habla de restauración, de intervención, de intentar casi desesperadamente darle a ese edificio, o a ese yacimiento, o a ese conjunto una vida más larga de la que naturalmente le correspondería.

Las alternativas, por lo que respecta al PCI, han sido de dos tipos: o bien incluir un pequeño apartado o artículo en el que se habla de la obligación que se atribuye la Administración de inventariar y documentar, o bien desarrollar más un título o capítulo concreto, descontextualizado del resto del contenido de la norma en cuestión, que sigue tratando del patrimonio inmueble y mueble, no del inmaterial.

#### **4. ANÁLISIS DE POSIBILIDADES: ¿QUÉ NECESITA EL PCI?**

La pregunta básica es: ¿Resulta necesario, para su protección o salvaguarda, que las administraciones intervengan?

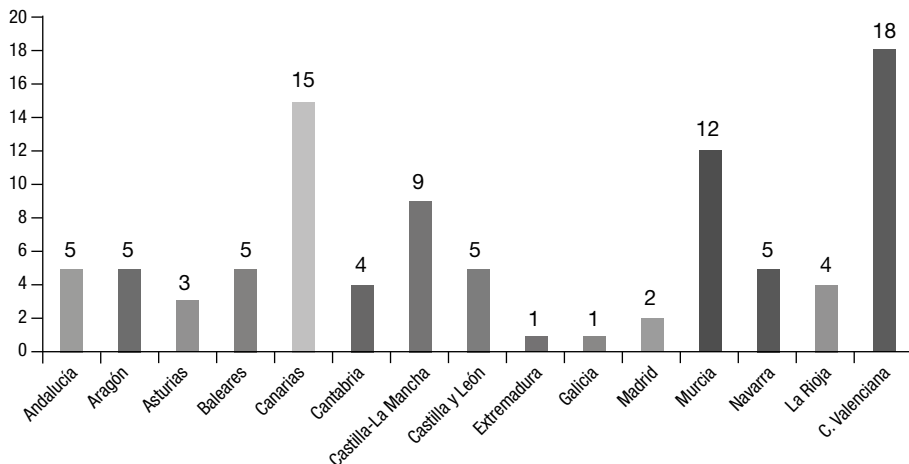
Respuesta académica: NO. El PCI ha vivido sin administración hasta ahora. Es mejor no intervenir y dejarlo vivir.

Respuesta administrativa: Sí. Forma parte de las competencias de los gobiernos de las comunidades autónomas (desde la firma del convenio por parte del Estado español, en 2006).

Respuesta personal: NO. Y, si acaso, muy poco y con mucho cuidado; cualquier intervención puede tener malas consecuencias.

Si analizamos lo que hasta ahora han hecho las comunidades autónomas, vemos que se han centrado en las declaraciones de BIC de bienes inmateriales, muchas de ellas motivadas por la necesidad impuesta por la UNESCO antes de su propuesta como integrante de la lista representativa. Tenemos que preguntarnos de qué le sirve o ha servido al PCI esa declaración de BIC.

Para responder, hagamos un pequeño análisis: hasta el momento actual existen 116 declaraciones de BIC por parte de 15 comunidades autónomas.



Como es lógico, una declaración de BIC debería servir para hacer efectiva la salvaguarda del bien, pero una declaración normal incluye:

- Datos sobre el bien objeto de la inscripción: denominación, datos históricos, bibliografía, localización.
- Datos administrativos: número de expediente, incoación, instrucción y trámites...
- Documentos gráficos: fotografías y planos.
- Situación jurídica: titulares propietarios/as, poseedores/as y titulares de derechos reales...
- **A veces: instrucciones particulares** o criterios básicos para las intervenciones...

¿Sirve algo de todo esto para el PCI?

Casi nada. En realidad, la mayoría de las declaraciones parecen anuncios turísticos desconectados del resto de las declaraciones de BIC (González Cambeiro, 2013).

Existen algunos ejemplos singulares, como la declaración de la fiesta de Los Verdiales (Andalucía 2010), con un gran desarrollo de los procedimientos de salvaguarda. Incluye dos anexos. El segundo son las instrucciones particulares o recomendaciones.

- Difusión en las escuelas y fomento de asociaciones.
- Propiciar un registro documental sobre saberes propios y artesanías específicas (pandero, sombrero, vara...).
- Proteger urbanísticamente a los centros o ermitas más importantes (se señalan cuatro).
- Propiciar difusión en redes, prensa, tv, etc.

Nos encontramos además con algunos casos aparentemente difíciles de comprender: el de Cataluña resulta bastante original. En su norma vigente de PC, de 1993, como ya vimos, se cita el patrimonio inmaterial y se habla mínimamente de él; sin embargo, en su Departamento de Cultura existe una Dirección General de Cultura Popular dedicada a la investigación y documentación del patrimonio etnológico e inmaterial (juntos, como no podía ser menos), que ha inventariado miles de manifestaciones populares (ver, p. e., Costa, 2015). Es un ejemplo que apoya la redundancia de la normativa. Aquí no existe, pero las cosas se hacen.

Algo parecido ocurre en Andalucía, primera comunidad autónoma en la elaboración de un inventario de patrimonio inmaterial, muy publicado (p. e., Carrera, 2010), que resulta totalmente modélico; sin embargo, si leemos su norma, tanto la antigua de 1991 como la vigente de 2007, ni siquiera nos encontramos con esa expresión.

En realidad, dentro del título dedicado al patrimonio etnológico, aparece un artículo, el 63, que dice:

*“La inscripción en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz de prácticas, saberes y otras expresiones culturales como actividades de interés etnológico les conferirá preferencia entre las de su misma naturaleza a efectos de su conocimiento, protección, difusión, así como para la concesión de subvenciones y ayudas públicas que se establezcan.*

*Asimismo, serán especialmente protegidos aquellos conocimientos o actividades que estén en peligro de desaparición, auspiciando su estudio y difusión, como parte integrante de la identidad andaluza. A tal fin se promoverá su investigación y la recogida de los mismos en soportes materiales que garanticen su transmisión a las futuras generaciones”.*

La norma más reciente de la Comunidad de Madrid, de 2013, le llama a los BIC inateriales “hechos culturales”, recogiendo la denominación de la ley anterior, de 1998. Además, incluye un pequeño capítulo II dedicado al PCI, con un artículo, el 33, titulado “Concepto y régimen de protección”:

1. *El Patrimonio Cultural Inmaterial de la Comunidad de Madrid comprende tanto tradiciones o expresiones vivas heredadas de nuestros antepasados como tradiciones orales, artes del espectáculo, usos sociales, rituales, actos festivos y conocimientos o prácticas vinculadas a la artesanía tradicional propias de su territorio.*

2. *Con el fin de conocer y proteger el Patrimonio Cultural Inmaterial de la Comunidad de Madrid, la Dirección General competente en materia de patrimonio histórico promoverá su estudio y configurará un inventario sistemático.*

3. *Las manifestaciones más significativas del Patrimonio Cultural Inmaterial que sean declaradas Bien de Interés Cultural o de Interés Patrimonial en la categoría de Hecho Cultural serán protegidas mediante su estudio y documentación pormenorizada con el objeto de garantizar su memoria y transmisión a las generaciones venideras”.*

Pero en la Comunidad de Madrid no existe un inventario de PCI como en Cataluña o en Andalucía, y tampoco se conocen propuestas específicas para su estudio.

En el caso del País Vasco, también la Dirección de Cultura colabora en algunos trabajos sobre los elementos inmateriales de la cultura, como en la realización de la obra *Registro y catalogación de los carnavales de Álava*, de 2014, llevada a cabo por la Universidad del País Vasco y presentada como una experiencia piloto en este contexto.

¿Qué quiere decir todo esto? Pues que las normas van por un lado (con más o menos desarrollo, utilizando las palabras adecuadas o no...) y la realidad del PCI va por otro: sigue su vida, sus protagonistas son sus personas valedoras y es casi independiente de la Administración, sus tutelas y sus competencias; y, por supuesto, es independiente del contenido de las normas, vive y sigue su vida sin ellas.

## 5. CONCLUSIONES

En este trabajo hemos visto una amplia panoplia de ejemplos y posibilidades: comunidades que no tienen el PCI en sus normas pero que, en contrapartida, lo tratan espléndidamente (Cataluña o Andalucía); otras que lo desarrollan mucho en los textos legales, pero que no hacen realmente nada en la práctica (Galicia o Madrid); y otras que apenas se refieren a él para insistir en la necesidad de su conocimiento y su documentación.

Por lo tanto, los caminos a seguir en un futuro son variados. Se podría asumir que el PCI no necesita normas de protección porque él solo se protege... o desaparece. También que, por el contrario, conviene un fuerte aparato legal para su salvaguarda.

Aunque mi opinión va por la primera línea y creo que el PCI y su vida no necesitan de la intervención administrativa ni de las normas. Al final, se decida lo que se decida, hay una pequeña y cuidadosa serie de cosas que, con o sin leyes, deben llevar a cabo las administraciones respecto al PCI:

- Realización de inventarios de actualización regular.
- Creación de órganos gestores competentes, como instituciones de documentación con facilidades de acceso público.
- Creación o fortalecimiento de instituciones de formación en gestión del PCI: educación, sensibilización.
- Medidas para garantizar el acceso a la ciudadanía.

Y todas ellas son discutibles, salvo la primera.

Muchas gracias.

## **BIBLIOGRAFÍA CITADA:**

CARRERA, GEMA (2010): Atlas del Patrimonio Inmaterial de Andalucía. En Querol, M.A. *Manual de Gestión del Patrimonio Cultural*. Akal: 250-251.

COSTA SOLÉ, ROGER (2015): La Salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial en Cataluña. Una historia de 150 años. [cultura.gencat/web/.content/cultura\\_popular/05\\_documents\\_i\\_recursos/](http://cultura.gencat/web/.content/cultura_popular/05_documents_i_recursos/) (visto el 26 de mayo de 2017).

GONZÁLEZ CAMBEIRO, SARA (2014): La salvaguarda del Patrimonio Cultural inmaterial a través de su declaración como Bien de Interés Cultural. *Patrimonio Cultural y Derecho* 18: 111-126.

GONZÁLEZ CAMBEIRO, SARA y QUEROL, M<sup>a</sup> ÁNGELES (2014): *El Patrimonio Inmaterial*. Libros La Catarata.

QUEROL, M<sup>a</sup> ÁNGELES (2010): *Manual de Gestión del Patrimonio Cultural*. Akal.

## **LEHEN MAHAI-INGURUA / MESA REDONDA I**

**KULTUR ONDAREA (ADMINISTRATIBOA, PENALA  
ETA SOZIALA) KONTROLATZEKO TRESNAK  
ETA KULTUR ONDAREA BABESTEARI BURUZKO  
KASU ZEHATZAK EZTABAIDATZEA /  
*LOS MECANISMOS DE CONTROL DEL PATRIMONIO  
CULTURAL (ADMINISTRATIVO, PENAL Y SOCIAL)  
Y DEBATE SOBRE CASOS CONCRETOS EN RELACIÓN  
CON LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL***





**KOLDO OLABARRIETA**

Ertzaintzaren Ondarearen kontrako Delituen Atal Nagusiko burua /  
*Jefe de la Sección Central de Delitos contra el Patrimonio de la Ertzaintza*

**JUAN CARLOS GÓMEZ CALLEJA**

Ertzaintzaren Ikerketa Kriminal eta Polizia Judizialaren  
Atal Nagusiko Ingurumen eta Hirigintza arloko burua /  
*Jefe del área de Medio Ambiente y Urbanismo de la Sección Central  
de Investigación Criminal y Policía Judicial de la Ertzaintza*

## **CONCEPTOS Y DEFINICIONES**

La catedrática de la Universidad Complutense de Madrid M.<sup>a</sup> Ángeles Querol define patrimonio histórico como *“el conjunto de bienes muebles (es decir, que pueden ser trasladados, no ligados al suelo, por ejemplo, un cuadro) e inmuebles (es decir, ligados al suelo, que no pueden ser trasladados, por ejemplo, una ermita) e inmateriales (por ejemplo, la “Aste Nagusia” de Bilbao) que hemos heredado del pasado y que hemos decidido que merece la pena proteger como parte de nuestras señas de identidad social e histórica”*.

Según la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, *“integran el Patrimonio Histórico Español los inmuebles y objetos muebles de interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico o técnico. También forman parte del mismo el patrimonio documental y bibliográfico, los yacimientos y zonas arqueológicas, así como los sitios naturales, jardines y parques, que tengan valor artístico, histórico y antropológico”*.

La Ley 7/1990, de 3 de julio, de Patrimonio Cultural Vasco, se presenta bajo el título de “Ley de Patrimonio Cultural”, por entender que el término “cultura” es más apropiado y válido para englobar todas las cuestiones que regula (patrimonio histórico mueble e inmueble, archivos, bibliotecas y museos), y por entender que el concepto de “cultura” es más amplio que el de “historia”. La ley dice que *“integran el patrimonio cultural todos aquellos bienes de interés cultural por su valor histórico, artístico, urbanístico, etnográfico, científico, técnico y social, y que por tanto son merecedores de protección y defensa”*. Esto se traduce en la existencia de varias tipologías de patrimonio: arquitectónico, arqueológico, industrial, etnográfico, artístico, documental, bibliográfico, inmaterial...

El Código Penal no define concretamente “patrimonio histórico”, pero sí habla de *“edificios singularmente protegidos por su interés histórico, artístico, cultural o monumental, archivo, registro, museo, biblioteca, centro docente, gabinete científico, institución análoga o bienes de valor histórico, artístico, científico, cultural o monumental y yacimientos arqueológicos”*.

## MARCO NORMATIVO ADMINISTRATIVO

Normativa a nivel internacional y europeo: existen tres centros emisores de legislación de patrimonio cultural: la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Unión Europea (UE) y el Consejo de Europa, que dictan cartas, convenios o directivas. La UNESCO concede el título de “Patrimonio de la Humanidad o Patrimonio Mundial”. En Euskadi hay cinco lugares distinguidos como Patrimonio de la Humanidad: el puente Bizkaia, las cuevas rupestres de Santimamiñe, Altxerri y Ekain, y el estuario de Urdaibai.

Normativa a nivel estatal:

- Art. 46 de la Constitución Española: *“los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad. La ley penal sancionará los atentados contra este patrimonio”*.
- Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

Normativa a nivel de la CAPV:

- Ley 7/1990, de 3 de julio, de Patrimonio Cultural Vasco. Texto normativo fundamental en la CAPV, del que hablaremos más adelante.
- Ley 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente del País Vasco: el art. 51, referido a las *“Zonas ambientalmente sensibles”*, incluye en ellas las *“áreas o enclaves catalogados o inventariados por constituir parte del Patrimonio Histórico-Artístico, incluyéndose su entorno”*.

## NIVELES DE PROTECCIÓN DE LOS BIENES CULTURALES

El Estatuto de Autonomía reconoce como competencias exclusivas de la CAPV la cultura, el patrimonio histórico y los archivos, bibliotecas y museos. La Ley de Territorios Históricos atribuye a las instituciones forales competencia

de desarrollo legislativo y ejecución en materia de conservación, restauración, excavación del patrimonio histórico-artístico, monumental y arqueológico, y competencia exclusiva sobre archivos, bibliotecas y museos de su titularidad.

En el año 1990 el panorama de la protección del patrimonio cultural cambió en Euskadi con la aprobación de la Ley 7/1990, de 3 de julio, del Patrimonio Cultural Vasco. El objeto de esta ley es *“la defensa, enriquecimiento, protección, difusión y fomento del patrimonio cultural vasco”*.

La ley vasca establece dos órdenes de protección para los bienes culturales:

1. Calificado: máxima protección por tratarse de bienes de relevancia o singular valor. Se declaran por decreto del Consejo de Gobierno Vasco y se inscriben en un registro de bienes culturales calificados. Ejemplo: la Casa de Juntas de Gernika.
2. Inventariado: no son tan relevantes como los calificados, pero sí tienen elementos integrantes del patrimonio cultural vasco. Se declaran por orden del consejero de Cultura del Gobierno Vasco y se inscriben en un inventario general de bienes culturales inventariados. Ejemplo: el Ayuntamiento de Agurain/Salvatierra.  
También existen “propuestas” (“calificable” e “inventariable”) que no son figuras legales, sino de trabajo del Gobierno Vasco.  
Por último, existe la figura de la protección “local”, otorgada por los ayuntamientos al patrimonio cultural presente en sus municipios, que se incluyen en el catálogo de bienes culturales de los Planes Generales de Ordenación Urbanística (PGOU).

La Ley señala que tanto los bienes culturales calificados como los inventariados pueden ser muebles o inmuebles, y en ambos casos se organizan en función de la siguiente clasificación:

- Monumento.
- Conjunto monumental.
- Espacio cultural.

Las instituciones competentes a efectos de aplicación de la ley son Gobierno Vasco (que declara los bienes), diputaciones forales (conservación, restauración y sanción, sobre todo en materia de patrimonio arqueológico) y ayuntamientos (protección, vigilancia y sanción en su ámbito de competencia). El Centro de Patrimonio Cultural del Gobierno Vasco, dependiente del Departamento

de Cultura, es el organismo encargado de la tramitación administrativa de declaración de los bienes culturales como calificados/inventariados.

Patrimonio arqueológico: se refiere a bienes muebles (por ejemplo, monedas antiguas) e inmuebles (por ejemplo, el yacimiento romano de Iruña-Veleia) susceptibles de estudio por metodología arqueológica. En la CAPV hay más de 700 zonas de interés arqueológico. Estas zonas, aparte de la protección de Gobierno Vasco, también están protegidas urbanísticamente por los Planes Generales de Ordenación Urbanística (PGOU) de los municipios. Como norma general, toda obra que pudiera afectar a estas zonas arqueológicas terrestres o acuáticas debe contar con la autorización del organismo correspondiente para la realización del control arqueológico previo. Las categorías de patrimonio arqueológico que establece la ley son: zonas arqueológicas, zonas de presunción arqueológica (ZPA) y zonas calificables/inventariables.

## **MARCO NORMATIVO PENAL. CASOS PRÁCTICOS**

Para regular los delitos contra el medio ambiente en general, en cuyo capítulo XVI están incardinados los delitos contra el patrimonio histórico, el legislador optó por la técnica de las *“leyes penales en blanco o leyes necesitadas de complemento”*, es decir, que para que exista delito debe existir previamente una infracción administrativa.

Las conductas delictivas contra el “patrimonio histórico o cultural” serán la realización de todo tipo de actos dolosos o imprudentes que causen daños en edificios singularmente protegidos por su interés histórico, artístico, cultural o monumental, archivo, registro, museo, biblioteca, centro docente, gabinete científico, institución análoga o bienes de valor histórico, artístico, científico, cultural o monumental y yacimientos arqueológicos que conforman los bienes inmuebles, bienes muebles del patrimonio arquitectónico, arqueológico, etnográfico, documental, bibliográfico, etc. de la CAPV. Destacaremos como botón de muestra de la casuística:

### **— Daños intencionados en la puerta de la catedral de Santiago de Bilbao. Artículo 323 del Código Penal**

En denuncia interpuesta en la Ertzain-etxea de Bilbao el 9 de septiembre de 2013, se denuncian los daños intencionados en la puerta de madera de la

catedral de Santiago en la localidad de Bilbao. Los hechos, que ocurrieron en la madrugada del día 9 de septiembre, y los autores del fuego que ocasionó los daños nunca fueron identificados. Fue claramente un acto de vandalismo.

La catedral de Santiago de Bilbao es un bien afecto al conjunto monumental del Camino de Santiago.

El coste de reparación ascendió a 60.379 €, dada la complejidad de su réplica.

En el caso de que los daños hubiesen sido menores de 400 €, sería aplicable el art. 37.13 de la LOPSC. Infracción leve.

### — **Daños intencionados en el monumento Batalla de Vitoria. Artículo 323 del Código Penal**

Varias personas (menores de edad) son imputadas como presuntos autores de unos daños contra el patrimonio histórico. Hechos ocurridos el 8 de marzo de 2014, cuando en el transcurso de una manifestación lanzan sobre el monumento varios botes de pintura.

El coste de la restauración ascendió a 23.201 €.

En el caso de que los daños hubiesen sido menores de 400 €, sería aplicable el art. 37.13 de la LOPSC. Infracción leve.

### — **Alteraciones en el Palacio de Horcasitas de Balmaseda. Artículos 321 y 322 del Código Penal**

En cumplimiento de un oficio procedente de la Fiscalía Provincial de Bizkaia, en el año 2013 se investigan unos hechos presuntamente delictivos ocurridos en un proyecto de transformación del Palacio Buniel-Arteche de Balmaseda (también conocido como Palacio de Horcasitas). Tras la investigación las conclusiones del equipo instructor son:

1. Desde el punto de vista de la protección cultural, el palacio está catalogado como de protección especial en cuanto al nivel de protección y de restauración científica en cuanto a las intervenciones constructivas permitidas. Tras varios proyectos frustrados (museo, sede de oficinas, hotel con spa), el inmueble fue sometido a dos intervenciones arquitectónicas

- de gran entidad, ambas promovidas por el Ayuntamiento de Balmaseda, titular del edificio.
2. Un elevado grado de controversia entre los arquitectos que informaron sobre los proyectos de obra, arquitectos del Centro de Patrimonio Cultural del Gobierno Vasco y del Servicio de Patrimonio de la Diputación Foral de Bizkaia. Según las testimoniales recogidas en el preceptivo atestado, algunos artículos del marco normativo son confusos y perfectamente interpretables en uno u otro sentido según los intereses de cada uno.
  3. La normativa arqueológica fue aplicada correctamente en las obras, lo que no quiere decir que la ejecución de las obras no incidiera en un cambio sustancial del entorno del palacio.
  4. Las investigaciones realizadas permitieron concluir que los bienes muebles se encuentran correctamente inventariados y depositados en un pabellón adecuado de cara a su futura reutilización.

No es labor del equipo instructor determinar si los criterios técnicos utilizados por los arquitectos de DFB para informar favorablemente las intervenciones planteadas fueron los más adecuados, pero, en caso de que se demostrase que dichos criterios no se ajustasen a Derecho, podrían existir indicios de criminalidad y ser de aplicación los artículos 321 y 322 del Código Penal.

Las diligencias de investigación se archivaron al no poder determinarse que la actuación fuese delictiva.

### — Daños en la Estación Megalítica de Jaizkibel. Artículo 324 del Código Penal

Con fecha 14 de diciembre de 2014, el grupo ecologista Eguzki denuncia daños al medio ambiente y al patrimonio histórico de los megalitos de Jaizkibel por parte de la Diputación Foral de Gipuzkoa.

En cumplimiento de un oficio procedente de la Fiscalía Delegada de Medio Ambiente y Urbanismo de Gipuzkoa, en el año 2015 se investiga la denuncia que acaba en la confección del correspondiente atestado en el que se concluye:

Los dólmenes de Izkulin y Atxinar, pertenecientes a la Estación Megalítica de Jaizkibel, se hallan ubicados en las áreas que han sido sometidas a desbroce

y han sido afectados. El Departamento de Cultura de la Diputación Foral de Gipuzkoa realiza un informe con una descripción detallada de los daños ocasionados.

### — Operativo Gutunak

A finales del año 2011, un aficionado a la filatelia resultó detenido tras haber sustraído documentos con valor histórico de distintos archivos vascos. Se trataba de documentos prefilatélicos o marcas pretilafélicas (marcas de origen, de tránsito y de recepción, marcas de porteo, fechas, etc.), las cuales se refieren a las tamponadas o sobrescritas a mano por los oficiales de correos antes de la introducción en 1850 del sello estampillado, tal como se conoce actualmente.

El estudio y análisis del caso puso de manifiesto que eran cientos y cientos los documentos que podrían haber sido sustraídos de distintos archivos, públicos y privados, tanto de Euskadi como de otras comunidades autónomas.

La operación, denominada “Gutunak”, obligó a los investigadores a moverse por todo el territorio nacional para poder contactar con testigos y expertos en la materia; investigación compleja, consiguiendo los agentes incautarse durante la misma de cerca de 2.000 documentos datados entre 1604 y 1895. Entre los documentos se encuentran cartas de los reyes Felipe III y Felipe IV a distintos destinatarios. El resto de documentos, según el mismo estudio, tendría su origen en archivos ubicados en otras comunidades.

El amparo del Departamento de Cultura del Gobierno Vasco ha resultado fundamental, así como la colaboración facilitada por distintas instituciones vascas del mundo de la cultura, lo que pone de manifiesto que la coordinación entre instituciones es fundamental para luchar de manera eficaz contra todos aquellos hechos que se pudieran producir contra el patrimonio histórico.

JAVIER PUERTAS

Industri Ondare eta Herri Laneko Euskal Elkarteko presidentea /  
*Presidente de la Asociación Vasca de Patrimonio Industrial y Obra Pública*

## 1. PRESENTACIÓN

Quisiera, en primer lugar, agradecer al Ararteko su amable invitación a participar en este curso, que aborda uno de los grandes retos para el patrimonio cultural vasco: su gestión una vez declarado como bien de interés cultural.

Abordaré mi ponencia desde la perspectiva del patrimonio cultural vinculado a nuestro pasado industrial, pero siempre con enfoque global. Y, para ello, estructuraré mi exposición en base a los contenidos tanto de la vetusta Ley 7/1990 como, sobre todo, del último Proyecto de Ley de Patrimonio Cultural Vasco, que se admitió a trámite por la Mesa del Parlamento Vasco el pasado 10 de mayo de 2016 y que tuvo que *aparcarse* ante la llegada de los comicios electorales.

Trataré de trasladar algunas reflexiones y ejemplos en relación con (I) lo que, según ambos textos normativos, “*se debería hacer*” y con (II) “*lo que realmente se ha hecho*”, según nuestro punto de vista, en el ámbito del patrimonio industrial y de la obra pública. A partir de estas reflexiones, trasladaré a modo de conclusiones aquellas cuestiones que desde la Asociación Vasca de Patrimonio Industrial y Obra Pública-Industri Ondare eta Herri Laneko Euskal Elkartea (AVPIOP-IOHLEE) consideramos fundamentales para que Euskadi aspire a ser un referente a nivel internacional en el fortalecimiento de la identidad y el valor de su patrimonio industrial y de su obra pública.

## 2. EL PATRIMONIO CULTURAL VINCULADO A LA INDUSTRIA

Con carácter previo, haré una somera introducción para contextualizar esta joven tipología de nuestro patrimonio cultural vasco, así como el surgimiento de nuestra asociación.

Es una evidencia que, desde mediados del siglo XIX, el País Vasco ha sido escenario privilegiado del desarrollo industrial y tecnológico, y también clave en



las transformaciones sociales, económicas y territoriales que dicho proceso ha generado.

Sin embargo, durante los años ochenta del siglo XX, llegó el cierre de algunas de las empresas más emblemáticas de la historia social y económica del País Vasco, y los testimonios materiales de esas industrias se revelaban ante nuestros ojos como un patrimonio cultural formidablemente rico y heterogéneo en el que anclar las señas de identidad básicas de nuestro pasado más reciente.

Pero casi de forma paralela descubríamos la enorme fragilidad de estos nuevos bienes culturales, amenazada su pervivencia por la pérdida de función, por la carga negativa que soportaban en plena crisis industrial y por el Plan de Demolición de Ruinas Industriales, impulsado por el Gobierno Vasco, cuyo objetivo –y cito textualmente– era liberar los espacios de la antigua industrialización para *“acabar con un paisaje industrial que ya no respondía a las exigencias de los valores imperantes en la nueva época post industrial”*.

Nuestra asociación nace precisamente en este contexto, en plena quiebra del tradicional modelo industrial, para reivindicar el valor patrimonial y cultural de algunos de estos restos, consciente de la necesidad de salvar del derribo y del olvido aquellos restos materiales e inmateriales sobre los que pesaba una amenaza de destrucción intensiva y que poseían un valor histórico-patrimonial incalculable.

La AVPIOP-IOHLEE es una asociación sin ánimo de lucro que, aunque se registra como tal en 1988, inicia su actividad en 1982, siendo pionera a nivel estatal en la investigación, defensa y difusión de su patrimonio industrial y de la obra pública, conscientes de que los valores históricos, artísticos y tecnológicos de esta tipología de patrimonio aportan una nueva dimensión para el desarrollo de la propia cultura vasca.

Los principales ámbitos de actividad de la asociación son:

1. La investigación y el conocimiento del patrimonio industrial vasco, a través de la elaboración de investigaciones, catálogos e inventarios.
2. La solicitud de protección legal de los vestigios más relevantes del pasado industrial vasco. Lamentablemente, a día de hoy, todavía seguimos teniendo elementos industriales con un valor cultural-patrimonial único a nivel europeo, que no están protegidos legalmente y sobre los que existe un riesgo inminente de demolición o derribo.

3. La promoción de la rehabilitación y puesta en valor de este patrimonio (protegido y no protegido) con criterios histórico-científicos como verdadera garantía para su preservación. Existen numerosas cartas y recomendaciones internacionales al respecto para tratar de que no se cometan actuaciones, a todas luces, desacertadas, como lamentablemente veremos que así ha sido en algunos elementos protegidos de nuestro patrimonio industrial vasco.
4. La difusión, sobre todo entre las jóvenes generaciones y las administraciones públicas, de la importancia de preservar este legado de nuestro pasado.

### **3. LA INVESTIGACIÓN Y CONOCIMIENTO DEL PATRIMONIO INDUSTRIAL Y LA OBRA PÚBLICA EN EUSKADI**

Efectivamente, el eje del curso tiene que ver con las consecuencias (los problemas) derivados del régimen de protección, pero debo hacer hincapié en la necesidad de reforzar los pasos previos que deben darse antes de afrontar una hipotética problemática asociada a un bien protegido, a saber, la investigación y la propia declaración.

Así, si tenemos en cuenta tanto el articulado de la Ley 7/1990 [art. 5.2.d)] como el artículo 1 del proyecto de ley de 2016, se observa claramente cómo, en ambos casos, se incorpora como objeto de las mismas, entre otros, *la investigación del patrimonio cultural vasco*.

Se trata, sin duda, de una cuestión absolutamente relevante, por cuanto *no se puede defender lo que no se ama y no se puede amar lo que no se conoce*.

#### **Los inventarios como herramienta de gestión**

Como paso previo a una protección legal eficiente, es fundamental velar por el cumplimiento del artículo 3.2.d), el cual explicita que *“corresponde a las instituciones comunes elaborar y mantener actualizados los inventarios del Patrimonio Cultural vasco, así como establecer los criterios técnicos y metodológicos para su elaboración”*.

En el caso del patrimonio industrial y de la obra pública vasca, el País Vasco fue pionero a nivel estatal en la elaboración de un inventario de patrimonio industrial,

ya que el primer inventario se elaboró en 1996, siendo este actualizado diez años después.

Sin embargo, pese a los avances que se han dado durante los últimos 30 años, todavía a día de hoy existen carencias importantes en materia de investigación y conocimiento, sobre todo en lo que se refiere al conocimiento del patrimonio mueble (maquinaria y, en consecuencia, procesos productivos), el patrimonio documental, el patrimonio inmaterial, vinculado a nuestro pasado industrial, así como la obra pública, tal y como queda recogido en la reflexión estratégica abordada por la AVPIOP-IOHLEE en 2016 e incorporada al Plan Vasco de Patrimonio Industrial del Gobierno Vasco.

#### **4. LA PROTECCIÓN LEGAL DEL PATRIMONIO INDUSTRIAL Y DE LA OBRA PÚBLICA EN EUSKADI**

La protección legal del patrimonio cultural vasco es, sin duda, uno de los ámbitos más relevantes tanto de la Ley 7/1990 como del proyecto de ley de 2016, ya que, de su gestión eficiente, depende en buena medida que Euskadi disponga de un patrimonio cultural rico y heterogéneo.

Sin embargo, en el caso del patrimonio industrial y de la obra pública, pese a disponer desde 2006 de un inventario y de unas valoraciones que planteaban proponer la declaración como bienes culturales de dos de cada diez elementos contenidos en dicho inventario, lamentablemente, a día de hoy, diez años después de la elaboración de dichas valoraciones, el número de declaraciones de patrimonio industrial está muy por debajo de esa ratio.

Así, son innumerables los elementos y paisajes que han sido objeto permanente de solicitud para su incoación por parte de la asociación y que, sin embargo, no han tenido respuesta pese a que sus valoraciones reflejan justificadamente la necesidad de ser declarados. Algunos de los más importantes por su valor patrimonial son:

- Baterías de cok de Profusa (Barakaldo).
- Cargadero de la Compañía Orconera (Barakaldo).
- Cargadero de Sefanitro (Barakaldo).
- Naves de La Basconia (Basauri).
- Conjunto fabril de Ajuria y Urigoitia (Asparrena).

- Diques de Euskalduna/Casa de Bombas/Grúa Carola (Bilbao).
- Puente sobre el río Udondo (Leioa).
- SAPA (Soraluze).
- Dámaso Arberas (Amurrio).
- Paisaje industrial de Eibar-Ciudad Taller.
- Paisaje industrial de la Ría del Nervión.
- Elementos patrimoniales cuyo ámbito competencial no está del todo claro (vg. estaciones de ferrocarril).

### **Causas de la escasa protección legal**

Por tanto, la situación actual del patrimonio industrial y de la obra pública, desde el punto de vista de su protección legal, no puede sino valorarse de una forma negativa e, incluso, preocupante. En este sentido, son múltiples los factores que limitan una política efectiva de protección de este tipo de patrimonio cultural:

- Presión urbanística e intereses económicos en relación con los espacios de la antigua industrialización.
- Aparentes reticencias y miedos políticos y jurídicos ante posibles perjuicios económicos derivados de la posible responsabilidad patrimonial en la que podría incurrir el Gobierno en caso de declaración.
- Tipología de patrimonio cultural que, pese a quedar expresamente recogido en la ley, no es, al parecer, prioritaria para los responsables públicos competentes.
- Falta de interés y “apropiación” de este patrimonio cultural por parte del ámbito político, de la propiedad (privada o pública) y de la sociedad.
- Reparto competencial, que dificulta el cumplimiento efectivo de la ley al disponer en este momento (Ley 7/1990) de tres niveles de protección con diferentes atribuciones y roles administrativos.
- A nivel municipal, asunción de las cuestiones vinculadas con el patrimonio por parte de las áreas de urbanismo y no por parte de las áreas de cultura.

## 5. INTERVENCIÓN, CONSERVACIÓN Y PUESTA EN VALOR

### La declaración como bien cultural es condición necesaria, pero no suficiente

El tiempo ha demostrado que la protección legal de los elementos vinculados a nuestro pasado industrial no ha sido suficiente garantía para su mantenimiento y puesta en valor. Es decir, la protección como bien cultural no finaliza con la publicación en el BOPV, o en su caso en el BOE, o con la aprobación de los planes generales de los municipios, ya que a partir de ese momento comienza un proceso que se puede ver afectado entre otros por:

- La gestión de los propietarios de los bienes, que puede ser de dejación absoluta y abandono del bien.
- Las autorizaciones de intervención sobre bienes culturales dadas por las diputaciones que, a nuestro entender, rebajan el espíritu de lo legislado por el Departamento de Cultura de Gobierno Vasco, en el caso de los bienes calificados y que redactan proyectos de protección muy laxos y genéricos, en el caso de los bienes inventariados.
- La gestión de los ayuntamientos sobre este patrimonio que, como ya se ha comentado, recae normalmente en las áreas de urbanismo y no en las áreas de cultura, como sería deseable.

Lamentablemente, existen numerosos casos en el País Vasco que corroboran que la protección legal es “*condición necesaria, pero no suficiente*” para garantizar la sostenibilidad de este patrimonio. Valga identificar algunos ejemplos al respecto:

- Desmontaje, cambio de ubicación y expolio de un bien cultural calificado: central eléctrica y gasómetro de la Fábrica de Gas de Donostia-San Sebastián, para cuya denuncia la AVPIOP-IOHLEE contó con la ayuda y asesoramiento del Ararteko en 2006.
- Demoliciones masivas en un bien cultural inventariado: Harino Panadera de Getxo.
- Desaparición de parte de los bienes muebles protegidos de un bien cultural: Harino Panadera de Bilbao.
- Intento de desprotección, demolición parcial y dejación y abandono de un bien cultural por parte del propietario: Talleres de Zorroza de Bilbao.

- Abandono y ruina parcial de un bien cultural: Molinos Vascos en Bilbao.
- Intervenciones irreversibles contrarias a la legalidad vigente: Puente Vizcaya en Portugalete/Getxo, Muelle de Hierro en Portugalete, Talleres de Guernica y Horno Alto AHV en Sestao.
- Deficiente estado de conservación de bienes declarados: Puente Alzola, Pasarela Alfonso XIII, Manufacturas Olanar, Astillero Mendieta, Estación de Neguri...
- No respeto hacia los entornos de protección de bienes culturales: plaza del Puente Colgante, Alhóndiga de Bilbao y fábrica de El Pontón de Bilbao.
- Dudas respecto a la futura intervención en el Garaje Indautxu.

Quizás, como el propio Consejo Económico y Social Vasco manifiesta en su dictamen 19/15, una de las mejores aportaciones que tiene el proyecto de ley de 2016 es, precisamente, el establecimiento de una serie de criterios generales de intervención sobre los bienes culturales inmuebles y muebles, así como la obligatoriedad de elaborar un proyecto técnico y memoria de intervención en la línea de las directrices de la Carta de Cracovia (sección 1ª del capítulo 1 del título VI).

En este sentido, destacan algunos apartados del texto normativo de 2016, ya que hacen suyas algunas de las demandas históricas de la AVPIOP-IOHLEE. Así, por ejemplo, se plantea la obligatoriedad de que las intervenciones sobre cualquier bien del patrimonio cultural vasco incluido en el Registro del Patrimonio Cultural Vasco *“garanticen por todos los medios de la ciencia y de la técnica su conservación, restauración y rehabilitación para su puesta en valor”* (art. 34.1), o que se establezca como principio básico de actuación *“la intervención mínima indispensable para asegurar la transmisión de los valores culturales de los que es portador el bien y la reversibilidad de los procedimientos que se apliquen”* (art. 34.4) o, por ejemplo, que *“las adiciones que se autoricen respeten la armonía del conjunto, distinguiéndose de las partes originales para evitar las falsificaciones históricas o artísticas. La naturaleza de estas adiciones deberá garantizar su reversibilidad sin daños sobre el bien”* (art. 34.7).

Son, sin duda, aportaciones muy relevantes, de cuya correcta aplicación serán las diputaciones forales las responsables en primera instancia, sin olvidar el papel *in vigilando* que debe asumir el Gobierno Vasco.

## 6. DIFUSIÓN/COMUNICACIÓN

Tal y como queda recogido en la Carta de Nizhny Tagil sobre el patrimonio industrial, *“el interés y el afecto público por el patrimonio industrial y la apreciación de sus valores son las formas más seguras de conservarlo”*. Las autoridades públicas deben explicar activamente el significado y el valor de los sitios industriales mediante publicaciones, exposiciones, televisión, Internet y otros medios, proporcionando acceso sostenible a sitios importantes y promoviendo el turismo sostenible en áreas industriales.

Si bien, efectivamente, se han destinado recursos públicos importantes a la puesta en valor de este patrimonio, fundamentalmente a través de las ayudas correspondientes al 1% cultural del Estado, ayudas del Departamento de Cultura y también de la Viceconsejería de Turismo del Gobierno Vasco, no menos cierto es que los esfuerzos destinados a la comunicación y difusión orientada a dar a conocer este patrimonio han sido ciertamente escasos.

Por ello, es necesario proseguir la labor emprendida hace tres décadas dirigida a la concienciación de empresas y particulares, de administraciones públicas y líderes de opinión, acerca del interés que para este país tiene la preservación y puesta en valor con nuevos usos de su patrimonio industrial y obra pública. No solo se trata de un interés histórico o cultural. El patrimonio mueble, inmueble e inmaterial que encierran estos edificios, su maquinaria, su paisaje, conforman la base sobre la que se ha construido el presente de este país.

Fijémonos en el valor social que representa la reutilización de la antigua fábrica de correas El Tigre de Bilbao como edificio residencial, en las posibilidades que ofrece la Azucarera de Vitoria, la fábrica de Laborde Hermanos en Andoain o el Edificio Ilgner en Barakaldo para el alojamiento de proyectos empresariales. O las posibilidades que existen en el empresariado industrial vasco respecto de su propio patrimonio a través, por ejemplo, de museos de empresa.

Así mismo, la Carta de Nizhny Tagil sobre el patrimonio industrial también recoge el hecho de que *“los museos especializados en técnica e industria y los sitios industriales conservados son dos medios importantes de proteger e interpretar el patrimonio industrial”*.

En el caso del País Vasco, seguimos sin tener un centro de referencia que recoja el rico patrimonio mueble que ha ido jalonando un camino de dos siglos entre

la etapa preindustrial y la era postindustrial. Es, sin duda, una de las principales carencias de la política cultural de este país. Es una carencia imperdonable que interpela a la responsabilidad institucional y al compromiso de empresas, particulares y colectivos que debemos confluir en un proyecto común.

Sí es cierto que en la CAE se localizan en torno a 25 espacios, sitios, museos o centros de interpretación de nuestro pasado industrial. Un número importante, *a priori*, pero que esconde problemas y dificultades en términos de representatividad, gestión, coordinación, trabajo en red y visión global de país.

Por todo ello, es fundamental consolidar el almacén Consonni como paso previo a la puesta en marcha del Instituto Vasco de la Cultura y el Patrimonio de la Industria, la Técnica y la Ciencia, cuyo objetivo será aunar todos los esfuerzos en materia de investigación, formación, custodia y difusión en el ámbito del patrimonio industrial y de la obra pública en la CAPV.

## 7. GOBERNANZA

### **Corresponsabilidad y empoderamiento de los agentes sociales y culturales que trabajan en la defensa del patrimonio cultural**

Como ya se ha comentado anteriormente, resulta particularmente interesante el contenido tanto de la exposición de motivos como del artículo 7 del proyecto de ley de 2016 relativo a la *“Colaboración ciudadana y acción pública”*. En ambos casos, se hace una mención expresa a la corresponsabilidad de las administraciones públicas y de la ciudadanía en la defensa del patrimonio cultural vasco, marcándose, para ello, como objetivo *“el impulso de la participación ciudadana en la conservación, protección, puesta en valor, fomento, utilización y difusión del Patrimonio Cultural Vasco, facilitando el acceso a la información existente sobre el mismo”*.

Sin embargo, si bien quedan claros los objetivos que el legislador se marca en relación con el papel *corresponsable* de la ciudadanía en la conservación, protección, puesta en valor, fomento, utilización y difusión del patrimonio cultural vasco, los instrumentos que se ponen a disposición de esta para desarrollar los mismos son claramente insuficientes.

Así, en relación con la autorización de intervenciones (art. 33), en su punto tercero recoge expresamente que las autorizaciones otorgadas por las diputaciones



forales sobre intervenciones en los bienes protegidos por esta ley deberán ser notificadas a las personas interesadas, así como comunicadas al departamento del Gobierno Vasco competente en materia de patrimonio cultural.

La reflexión respecto a este punto es si, en el caso del patrimonio industrial y la obra pública, se puede entender que la AVPIOP-IOHLEE es “persona interesada” a la que se le debería notificar también cualquier autorización y los términos en los que se realiza.

Son numerosas las ocasiones en las que las diputaciones autorizan intervenciones sobre bienes protegidos (artículo 33) y no tenemos capacidad para valorar, con carácter previo, si dichas intervenciones cumplen o no los contenidos del artículo 34.1. *“Las intervenciones sobre cualquier bien del Patrimonio Cultural Vasco incluido en el Registro del Patrimonio Cultural Vasco garantizarán por todos los medios de la ciencia y de la técnica su conservación, restauración y rehabilitación para su puesta en valor”*, en cuyo caso no podríamos ejercer el mandato recogido en el 7.2.

## **Derechos y obligaciones de los propietarios en relación con la conservación de los bienes culturales**

Se trata de otro aspecto directamente relacionado con el objeto del curso: ¿qué ocurre cuando el propietario del elemento declarado bien cultural incumple el deber de conservación? El artículo 29 del proyecto de ley de 2016 dice explícitamente:

*“Las personas que tengan la condición de propietarias, poseedoras y demás titulares de derechos reales sobre los bienes culturales inscritos en el Registro del Patrimonio Cultural Vasco y en el Registro de Bienes de Protección Básica, están obligadas a conservarlos, cuidarlos, protegerlos y utilizarlos debidamente en los términos establecidos por la legislación vigente en materia de urbanismo y de patrimonio cultural, para asegurar su integridad, y evitar su pérdida, destrucción o deterioro”.*

Es, en el caso de incumplimiento, cuando el apartado 2 de este artículo establece que *“las Diputaciones Forales, de oficio o a instancia del departamento del Gobierno Vasco competente en materia de patrimonio cultural”* pueden actuar. Sin embargo, lamentablemente, en el ámbito del patrimonio industrial y de

la obra pública son escasísimas las veces en las que tanto las diputaciones forales como el Gobierno Vasco, fiscalía y policía han actuado *de oficio*. Es más, el nuevo proyecto de ley recoge, incluso, la posibilidad de que, antes determinadas circunstancias, pueda justificarse una expropiación del bien en cuestión (artículo 31).

## **8. ALGUNAS REFLEXIONES (DECÁLOGO)**

Tras analizar los contenidos tanto de la vetusta Ley 7/1990 como del anteproyecto de 2016 de Ley de Patrimonio Cultural y si tratáramos de dar respuesta a la pregunta que se plantea como título del presente curso, podríamos decir que muchos de los problemas derivados del régimen de protección de los bienes culturales en el País Vasco surgen, precisamente, por la no aplicación y cumplimiento estricto de los contenidos que marca el propio texto normativo.

Así mismo, además de la propia necesidad de disponer de un nuevo marco normativo actualizado como instrumento necesario para la correcta gestión del patrimonio cultural vasco, existe otra serie de cuestiones y ámbitos cuyo desarrollo es fundamental trabajar si aspiramos a ser un referente a nivel internacional en el fortalecimiento de la identidad y el valor de su patrimonio industrial y de su obra pública:

1. Necesidad de visualizar la gestión del patrimonio industrial desde un enfoque global: desde la investigación hasta su fomento/difusión.
2. Importancia de la investigación y el conocimiento de nuestro patrimonio industrial y obra pública, como paso previo.
3. Importancia de las declaraciones como condición necesaria, pero no suficiente, para la preservación del patrimonio industrial.
4. Necesidad de que, por parte de las diputaciones forales, se redacten regímenes de protección y se realicen autorizaciones escrupulosamente alineadas con el espíritu, principios y contenidos de la futura Ley de Patrimonio Cultural.
5. Apelar a la fiscalía y a la policía para que actúen de oficio ante hechos y sucesos que atentan contra el patrimonio cultural vasco y animar al Ararteko a seguir como hasta ahora trabajando en la defensa de los derechos de las personas en relación con las actuaciones y políticas públicas de las administraciones públicas vascas que contravienen

la normativa vigente en materia de protección y puesta en valor del patrimonio cultural vasco.

6. Necesidad de vigilar y ser rigurosos en el cumplimiento de los criterios de intervención sobre elementos declarados.
7. Ser estrictos en la aplicación del régimen sancionador contenido en la ley, fundamentalmente en aquellos casos de infracción grave en los que se dé una pérdida, destrucción o deterioro del elemento.
8. Necesidad de dotar de recursos a los propietarios para poder dar respuesta, con suficiente garantía, al deber de conservación y mantenimiento: reformulación del cálculo del 1% cultural y exenciones fiscales de las diputaciones forales.
9. Consolidar el almacén Consonni como paso previo a la puesta en marcha del Instituto Vasco de la Cultura y el Patrimonio de la Industria, la Técnica y la Ciencia, cuyo objetivo será aunar todos los esfuerzos en materia de investigación, formación, custodia y difusión en el ámbito del patrimonio industrial y de la obra pública en la CAPV.
10. Apuesta por la transparencia y el empoderamiento de los agentes sociales y culturales que trabajan también en la defensa y protección del patrimonio cultural vasco, y reconocimiento de las asociaciones de ámbito como “personas interesadas”.

## 9. BIBLIOGRAFÍA

ARARTEKO. Recomendación 28/2006, de 27 de diciembre, al Departamento de Cultura del Gobierno Vasco, para que garantice que los bienes calificados en la antigua fábrica de gas de Donostia-San Sebastián sean conservados con sujeción a los criterios de protección establecidos.

Resolución 2014NI-2290-14 del Ararteko, de 5 de diciembre de 2014, sobre el desmantelamiento de las naves industriales de la empresa Babcock Power S.A. ubicada en el polígono industrial entre Sestao y Trapagaran.

AVPIOP-IOHLEE (Asociación Vasca de Patrimonio Industrial y Obra Pública- Industri Ondare eta Herri Laneko Euskal Elkartea). Declaración de la Asociación Vasca de Patrimonio Industrial y Obra Pública en la clausura de su 25º aniversario. 2009.

- CÁRCAMO, Joaquín. El patrimonio industrial de Bizkaia. Diputación Foral de Bizkaia. Bilbao, 1988.  
La Protección del Patrimonio Industrial. JORNADAS DE MUSEOS. Diputación Foral de Bizkaia. 1999.
- CARTA DE ATENAS PARA LA RESTAURACION DE MONUMENTOS HISTORICOS. Primera Conferencia Internacional de Arquitectos y Técnicos de Monumentos Históricos. Atenas, 1931.
- CARTAS RESTAURO. Venecia (1964), París (1972), Roma (1972), Copenhague (1984) y Cracovia (2000).
- CASADO GALVÁN, I. “Breve historia del concepto de patrimonio histórico: del monumento al territorio”, en Contribuciones a las Ciencias Sociales. Noviembre de 2009. [www.eumed.net/rev/cccss/06/icg.htm](http://www.eumed.net/rev/cccss/06/icg.htm).
- CES-EGAB. Consejo Económico y Social Vasco. Dictamen 19/15 sobre el Anteproyecto de Ley de Patrimonio Cultural Vasco. Bilbao, 26 de noviembre de 2015.
- CONSEJO DE EUROPA. Convenio Cultural Europeo. 1954.  
Declaración de Ámsterdam que recoge los principios contenidos en la Carta Europea del Patrimonio Arquitectónico. Ámsterdam. 1975.  
Convención para la salvaguarda del patrimonio arquitectónico de Europa. Granada. 1985.  
Convención sobre el valor del patrimonio cultural para la sociedad. Faro, 2005.
- GOBIERNO VASCO. Departamento de Cultura. Avance del Plan Territorial Sectorial del Patrimonio Cultural Vasco. Servicio Central de Publicaciones. Vitoria-Gasteiz, 2000.  
Departamento de Cultura. Euskadiko Industria Ondarea/Patrimonio Industrial en el País Vasco. Serie EKOB nº 6 (2 volúmenes). Colección de Patrimonio Cultural Vasco. Servicio Central de Publicaciones. 2102.  
Departamento de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente. Actuaciones del Programa de Demolición de Ruinas Industriales en la Comunidad Autónoma de Euskadi. Servicio Central de Publicaciones. Vitoria Gasteiz, 2000.  
Viceconsejería de Comercio y Turismo. Plan de Turismo Cultural de Euskadi. 2011.

- GOBIERNO VASCO y GENERALITAT DE CATALUNYA. Departamento de Cultura. I Jornadas sobre la Protección y Revalorización del Patrimonio Industrial. Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco. Vitoria-Gasteiz, 1982.
- GONZÁLEZ, Aurelio. “El Patrimonio Industrial y las dificultades para su recuperación”. (LENBUR), en DYNA. Revista del Colegio de Ingenieros Industriales de Bilbao. Nº julio-septiembre. 2005.
- IBÁÑEZ, Maite; SANTANA, Alberto; y ZABALA, Marta. Arqueología Industrial en Álava. Gobierno Vasco. Bilbao, 1992.  
Arqueología Industrial en Bizkaia. Gobierno Vasco. Bilbao, 1988.  
Arqueología Industrial en Gipuzkoa. Gobierno Vasco. Bilbao, 1990.
- ICOMOS. Carta Internacional para la conservación y restauración de monumentos y sitios. Venecia, 1964.  
Carta Internacional para la conservación de ciudades históricas y áreas urbanas históricas. Washington, 1987.  
Documento de Madrid de criterios de conservación del patrimonio arquitectónico del siglo XX. 2011.
- IRURETAGOIENA, Ula. “Jabier Puertas-ekin solasean: Paisaia industrialak ulertzeko eredu berri baten alde lan egin behar da”. Aldiri, Arkitektura eta Abar. Nº 15: “Buzo urdinak, mantal zuriak”. Páginas 18-19. 2013.
- Ley 7/1990, de 3 de julio, de Patrimonio Cultural Vasco. BOPV de 6 agosto de 1990.
- Ley de Patrimonio Cultural Vasco (proyecto). Admitido a trámite por la Mesa del Parlamento Vasco el 10 de mayo de 2016.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE. Plan Nacional de Patrimonio Industrial. Instituto del Patrimonio Cultural de España. 2011. <http://ipce.mcu.es/conservacion/planesnacionales/patrimonio.html>.
- NIZHNY, Tagil. Carta sobre el Patrimonio Industrial. Asamblea Nacional del TICCIH. Moscú, 17 de julio de 2003
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA. 19ª Conferencia General. Recomendación relativa a la Salvaguardia de los Conjuntos Históricos o Tradicionales y su Función en la Vida Contemporánea. Nairobi, 1976. [http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL\\_ID=13133&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13133&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html).

PARLAMENTO EUROPEO. Resolución sobre la protección del patrimonio cultural europeo, natural y arquitectónico, en el ámbito rural y en las regiones insulares. 2006.

PUERTAS JUEZ, Javier. "Parque Cultural de la Memoria Industrial de la Ría de Bilbao". *ABACO Revista de Cultura y Ciencias Sociales*, 2ª época, volumen 4. Nº 74. Páginas 81-89. 2012. <http://www.revista-abaco.es/revista-abaco/113-abaco-n-74.html>.

"20 años de gestión y ordenación de los paisajes de la antigua industrialización en Euskadi". 5º Congreso Europeo de Turismo Industrial. Ferrol, 2014.

"Gobernanza, gestión y ordenación de los paisajes urbanos de la antigua industrialización desde una perspectiva económica: el caso de Euskadi". XVIII Jornadas de INCUNA "Pensar y Actuar sobre el Patrimonio Industrial en el Territorio". 2016.

REVISTA ARGIA. "Industri Ondarea". *Euskal Herriko astekaria*. 2005eko irailaren 11-2006. alea.

UNESCO. Recomendación sobre la conservación de los bienes culturales que la ejecución de obras públicas o privadas pueda poner en peligro. París, 1968. Convención para la protección del patrimonio mundial cultural y natural. París, 1972.

Recomendación relativa a la salvaguarda de los conjuntos históricos o tradicionales y su función en la vida contemporánea. Nairobi, 1976.

Recomendación sobre la protección de los bienes culturales muebles. París, 1978.

Memorando de Viena sobre "Patrimonio mundial y arquitectura contemporánea y la gestión del paisaje histórico urbano". Viena, 2005.

Recomendación sobre paisaje urbano histórico. París, 2011.

VILLAR, José Eugenio. *Catedrales de la Industria: Patrimonio industrial en la Margen Izquierda y Zona Minera de la ría del Nervión*. Librería San Antonio. Barakaldo, 1994.

El patrimonio industrial en el Bilbao Metropolitano, un recurso a utilizar para un desarrollo sostenible. En *Patrimoine de l'industrie*, nº 4. TICCIH. Paris, 2000.

VILLAR, José Eugenio y ZABALA, Marta (AVPIOP). "1990-2005. Quince años de recuperación del Patrimonio Industrial en Ezkerraldea". *CON MARGEN*, Revista trimestral (10-10-2005).

VV. AA. *Viejas fábricas. Nuevos usos*. Asociación Vasca de Patrimonio Industrial y Obra Pública. Bilbao, 2001.

## **BIGARREN MAHAI-INGURUA / *MESA REDONDA II***

**KULTUR ONDAREA KUDEATZEAREN ERRONKAK.  
POLITIKA PUBLIKOAK ETA KASU ZEHATZAK /  
*RETOS DE LA GESTIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL.  
POLÍTICAS PÚBLICAS Y CASOS CONCRETOS***





ISABEL PINEDA

Gasteizko Udalaren 21 Zabalgunea elkarteko arkitektoa /  
*Arquitecta de la sociedad Ensanche 21 del Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz*

## CONTEXTO JURÍDICO-URBANÍSTICO

Para comenzar con la exposición de los retos de la gestión del patrimonio del **casco histórico de Vitoria-Gasteiz**, decir que fue calificado por el Decreto de Gobierno Vasco 312/1997, de 23 de diciembre, como **bien cultural, con la categoría de conjunto monumental**, y se fijaba su régimen de protección. Se han realizado sucesivas modificaciones para adaptarlo a la realidad edificatoria.

La revisión del **Plan Especial de Rehabilitación Integrada** se aprobó por el Pleno Municipal el día 27 de setiembre de **2006** y fue publicado en el BOTHA de 26 de febrero de 2007. Se han tramitado 12 modificaciones del PERI.

El contexto jurídico urbanístico lo forman los documentos anteriores junto con la **Ley 7/1990, de 3 de julio, de Patrimonio Cultural Vasco**; el **Decreto 306/1998, de 10 de noviembre, sobre la declaración de estado ruinoso de los bienes culturales calificados y de los inventariados** y actuaciones previas y posteriores a la resolución sobre el derribo de los mismos; y el **Decreto 317/2002, de 30 de diciembre, sobre actuaciones protegidas de rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado**.

## CONTEXTO SOCIO-ECONÓMICO DEL CASCO HISTÓRICO DE VITORIA-GASTEIZ

El casco histórico de Vitoria-Gasteiz es algo diferente al de otras capitales de la comunidad autónoma. Cabe señalar el comportamiento específico que tiene el casco histórico en el conjunto de los barrios de la ciudad, ya que es utilizado como entrada y salida de la población por el menor coste del alquiler de las viviendas, dado su deterioro en muchos casos, por lo que es el **barrio con mayor movilidad poblacional de la ciudad**.

En 2017 la población es de **8.610 habitantes**, destacando el **descenso de un 14% de la población en los últimos 10 años**. La población de **más de**

**65 años** supone un **18%**, inferior a la media de la ciudad, que es un 20%, es decir, existen en Vitoria barrios más envejecidos que el casco histórico. El **movimiento vegetativo es negativo y aumentando** en los últimos 5 años. Tiene una **tasa de dependencia del 43%**. **La población extranjera es de un 18%, el doble que la media de Vitoria**. Del total de las **viviendas**, en torno a **5.000, un 34%, hay 1 persona empadronada** y en el **23%, 2 personas**, lo que supone que en un **57% viven una o dos personas** debido al tamaño de las viviendas, en las que un **33% tienen una superficie entre 30 y 60 m<sup>2</sup>**. **La tipología adaptada al lote gótico, estrecha y larga, supone un hándicap para su adecuación a las necesidades de calidad actuales**.

Respecto al tejido económico, **en 2016 existían 873 actividades** (más de un 50% de hostelería y comercio), un **6% menos que el año anterior**. Según datos del **Eustat de 2015, la población inactiva de 16 a 64 años supone el 34,5%, 2,5 puntos más que la media de la ciudad** y el **paro un 20,8%, 5 puntos más que la media de la ciudad**. Y un dato dramático es que **la renta de trabajo media es de 9.017 €, un 25% menor que la media de la ciudad**.



## GESTIÓN MUNICIPAL

**La rehabilitación del Casco Histórico de Vitoria-Gasteiz, con más de cuarenta años de andadura, fue una experiencia muy reconocida.** Se inició con un impulso de la Diputación Foral de Álava, que aportó 6 millones de euros para el plan de infraestructuras a finales de los años 70 del siglo XX. El Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz creó en 1977 el Departamento de Centro Histórico, que en 1982 se refundó como sociedad anónima del Departamento de Centro Histórico, transformándose en 1994 en Agencia de Renovación Urbana y Vivienda, S.A., para en 2008 pasar a denominarse ARICH, S.A. Desde la sociedad se gestionaban las diferentes acciones urbanísticas, de edificación y de urbanización necesarias para la consecución de la rehabilitación protegida del área delimitada del casco medieval de Vitoria-Gasteiz, dando cumplimiento a los preceptos de la Ley 7/1990, de Patrimonio Cultural Vasco, y preservando los valores del conjunto monumental declarado en 1997 **en una concepción global de esta gestión, siguiendo las directrices marcadas por el PERI, encaminada a la protección, conservación, restauración y mejora de su tejido urbano, así como a la puesta en valor y más adecuada utilización de su patrimonio edificado y urbanizado, con el objetivo de conseguir el mantenimiento de su población, la elevación de sus condiciones de vida y de la calidad de las viviendas, y la potenciación de los equipamientos comunitarios, y de las actividades económicas compatibles.** Desde la sociedad se gestionaban, de forma integral, los informes de licencias; la concesión de ayudas a la rehabilitación, tanto a particulares como a comunidades; el control e inspección de obras; el asesoramiento a comunidades de propietarios para promover las actuaciones de rehabilitación por parte de los particulares, abordando los posibles problemas de cualquier índole, tanto urbanísticos, edificatorios, como de carácter social o económico, buscando soluciones para llevar a buen término las intervenciones de rehabilitación, regeneración y revitalización, fomentando la implantación de negocios de calidad que ocupasen las lonjas vacías, promoviendo la diversidad de la oferta de negocios en la zona.

Tras 35 años de andadura y con una inversión millonaria de las distintas instituciones –local, provincial, autonómica, estatal y europea–, dada la coyuntura política y en plena crisis financiera, **en el año 2012 el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz disocia la visión integral histórica diluyéndose el enfoque global con el que se abordaba la rehabilitación del casco histórico de la ciudad, separando las tareas relacionadas con la concesión de licencias** efectuadas por los servicios técnicos municipales. **La concesión de**

**ayudas a la rehabilitación se encomienda a la Sociedad Ensanche 21, manteniendo una oficina en el casco histórico y desapareciendo la labor social y el seguimiento a pie de calle, cara a cara, con los vecinos.**

Esta nueva etapa deja **huérfana la gestión de las unidades de ejecución pública previstas en el PERI**, en las que se adquirirían las viviendas, mediante permuta a sus propietarios, para proceder a su rehabilitación conforme al ordenamiento, **lo que está suponiendo el deterioro de los edificios, llevándolos a la ruina por la inacción, algunos de ellos inventariados o con protección histórica ambiental.**

Cabe destacar el proyecto de la rehabilitación del **Palacio Maturana-Verástegui, construido a mediados del siglo XVI, libro abierto de la historia de la ciudad desde el siglo XIII, de propiedad municipal, catalogado como edificio de carácter estructural, EPM**-elemento de protección media, como sede de la Fundación Zain, centro de investigación histórica para el estudio del patrimonio cultural. El Gobierno Vasco, el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz y la Diputación Foral de Álava crearon el proyecto Zain (“vigilar”, en euskera) y lo dotaron con un presupuesto de 7,7 millones, pero, dada la coyuntura, se abandonó con un proyecto de ejecución redactado y habiéndose realizado el concurso de adjudicación de las obras. Cinco años después **continúa su estado de abandono y deterioro progresivo.**

Otro ejemplo destacable es el **palacio renacentista de los Álava-Esquível, construido en 1488, propiedad de la municipalidad de Tánger, catalogado como edificio de carácter estructural, EPM**-elemento de protección media, sobre el que el ayuntamiento ha debido realizar medidas cautelares de seguridad, mediante ejecución subsidiaria, colocando en sus fachadas un entramado de red para preservar la seguridad de los ciudadanos y de los moradores, todos ellos inquilinos. Tras la reunión en el mes de junio de 2016 del cónsul de Marruecos, acompañado del jefe de la División Urbanística del Ayuntamiento de Tánger y de un arquitecto tangerino, con los técnicos municipales y representantes del estudio técnico de Vitoria-Gasteiz, concluyeron que se redactará el proyecto. Parecía en ese momento que se ponía en marcha la redacción del proyecto de rehabilitación para acometer la obra, habiendo acordado un calendario de actuaciones. Lo cierto es que, a día de hoy, el ayuntamiento ha encargado a los técnicos municipales la redacción del pliego de condiciones para encargar el proyecto de rehabilitación del palacio a la vista de la inacción de su propietario. Sin noticias de esas actuaciones, los vecinos recurrieron al Ararteko para

reclamar una solución. La diputación podrá exigir al propietario que ejecute un plan de rehabilitación para el Álava-Esquível, catalogado y calificado como bien cultural.

Una obra abandonada a su suerte desde el año 2008 es el **Palacio Ruiz de Vergara, construido en 1521, catalogado como edificio de carácter estructural, EPM**-elemento de protección media. Lleva años cerrado. En su cubierta e interior se realizaron obras importantes, estando incompletas y sin cierre al exterior, lo que supone una entrada de agua constante y su paulatina degradación. La institución foral adquirió este inmueble en 2002 por un periodo de 99 años y su restauración comenzó a finales de septiembre de 2007. La idea era que el edificio acogiera las oficinas de la Sociedad Arabarri o incluso de Bienestar Social, pero el coste del mantenimiento y el servicio era elevado, por lo que actualmente sigue vacío. Pese a ello, la diputación es consciente de que hay que darle utilidad y está estudiando darle un uso.

Como contrapunto a lo anterior, sirva como ejemplo de recuperación patrimonial el proyecto de restauración de la **Catedral de Santa María, calificado de carácter monumental** y su programa **“Abierto por obras”**.

A finales de 1999, se crea la **Fundación Catedral de Santa María**, entidad sin ánimo de lucro integrada por el **Obispado de Vitoria, Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz y Diputación Foral de Álava**, que **aborda la rehabilitación desde un punto de vista científico, con el objeto de ser divulgado, obteniendo rentabilidad social, urbanística, cultural**, turística, tecnológica formativa, económica, realizando talleres pedagógicos, visitas guiadas, cursos de oficios tradicionales, publicaciones, etc., **convirtiéndose en un instrumento de dinamización cultural para la ciudad y su centro histórico**.

## DOS CASOS CONCRETOS EN EDIFICIOS RESIDENCIALES

### Cuchillería, 45

Edificio inventariado catalogado como **EPB-elemento de protección básica**, construido en el **siglo XIX**. Consta de planta baja y tres altura más bajocubierta. Se han realizado obras de sustitución de cubierta y reforma de viviendas en los últimos 10 años. Sobre el edificio existía una **orden de ejecución municipal para el refuerzo de la medianera**. En el proceso de redacción del proyecto se

vio la oportunidad de instalar un ascensor en el edificio, para lo cual se pidió la oportuna licencia y el correspondiente expediente de ayudas a la rehabilitación en Ensanche 21 y Gobierno Vasco.

**Se iniciaron las obras de rehabilitación el 30 de agosto de 2016**, comenzando por el derribo del recubrimiento de la medianera que estaba en mal estado y descubriendo que la estructura de madera que conformaba el entramado en un 90% no estaba en carga y se podía mover con facilidad. La estructura presentaba fuertes desplomes en sus pilares y la humedad alcanzaba en algún punto hasta el 100%. Ante la situación de peligro, se realizó **un apuntalamiento preventivo de emergencia**. Considerando esta situación, se procedió a la **paralización de las obras el 5 de setiembre de 2016 y al desalojo de sus ocupantes (dos familias residentes en la segunda y tercera planta**; se da la circunstancia de que la planta baja y primera es propiedad de Ensanche 21). El 13 de setiembre se realizó un visita conjunta de la dirección facultativa, técnicos de Ensanche 21 y Servicio de Prevención, Extinción de Incendios y Salvamento, concluyendo que, dada la falta de continuidad de las cargas, el desplazamiento de la caja de la escalera y el abombamiento de la medianera con el edificio contiguo, la inestabilidad estructural del edificio lo hace inseguro, ratificando así la decisión de la dirección facultativa de proceder al desalojo de los moradores. El ayuntamiento precintó el edificio y Ensanche 21 realojó a las dos familias en viviendas de su propiedad mediante el pago de un alquiler social desde enero de 2017.

El 20 de octubre de 2016 se solicitó al ayuntamiento la incoación de expediente de ruina y previamente se envió la documentación de desafectación al Centro de Patrimonio Cultural del Gobierno Vasco para poner en conocimiento cuanto antes de la problemática, ya que había dos familias fuera de su hogar. El 13 de diciembre de 2016 el Ayuntamiento resolvió incoar procedimiento de declaración de ruina acompañado del informe municipal de valoración. El 25 de abril de 2017 se certificó que el Consejo Asesor de Patrimonio Monumental de Euskadi, en relación con el expediente de derribo, proponía la desafectación parcial del edificio, manteniendo la afectación de la parcela y exigiendo que la nueva edificación respete las normas de sustitución previstas en el Decreto 312/1997.

A día de hoy, tras nueve meses, no se tiene el decreto de desafectación que es preciso para proceder al derribo, iniciar la tramitación de la necesaria modificación puntual del PERI y solicitar la licencia de nueva edificación. Consultado Patrimonio Cultural del Gobierno Vasco, hasta setiembre de 2017 no se tendrá el decreto,

es decir, después de un año las dos familias permanecerán fuera de sus casas y aún hay que realizar la preceptiva modificación del PERI y solicitar la licencia de derribo y edificación con las condiciones impuestas en el decreto.

Se está a la espera de la publicación de la convocatoria de subvenciones del Gobierno Vasco para la defensa y protección del patrimonio cultural vasco que, junto con las ayudas a la rehabilitación de Ensanche 21 y del Gobierno Vasco, son necesarias para que las familias puedan hacer frente al gasto de la reedificación.

### **Nueva Dentro, 21-23**

Edificio inventariado, catalogado como **EPB-elemento de protección básica** y construido en 1880. Consta de planta baja y cuatro alturas más bajocubierta. La altura libre de las plantas era de entre 2 y 2,20 m. Dado el estado del edificio, se solicitó la incoación de expediente de ruina y se desafectó según Decreto 387/2013, con la condición de reconstruirlo con estructura de madera. Se procedió a la modificación puntual del PERI y se realizó el proyecto básico por parte de Ensanche 21, solicitando la subvención para la defensa y protección del patrimonio cultural vasco, concediendo a Ensanche 21 la cantidad de 120.000 €. La realidad fue que solo se pudo ejecutar la parte correspondiente al derribo en los plazos señalados, lo que supuso una subvención de 40.000 €. Dada la coyuntura de crisis y con el proyecto de ejecución redactado, se está a la espera de la convocatoria de subvención para la defensa del patrimonio que va a realizar el Gobierno Vasco en breve para poder asumir las labores de reedificación.

**Conclusión: en el caso de vecinos afectados, se necesita mayor agilidad de las administraciones para que los vecinos estén fuera de sus hogares el mínimo tiempo imprescindible.**

El Decreto 306/1998, sobre la declaración de estado ruinoso de los bienes culturales calificados, dice que existirá coordinación y cooperación entre las administraciones públicas. El Ararteko en sus recomendaciones también lo impulsa, pero la realidad es que las administraciones somos un mecanismo lento para **atender las necesidades de las personas** que, como no puede ser de otra manera, **son el núcleo central de la conservación del**

**patrimonio**, bien sea porque viven y usan los bienes o para preservarlos para futuras generaciones.

**Siendo las personas del presente y el futuro el núcleo central para la preservación del patrimonio cultural, se plantea hacia dónde deberían dirigirse las políticas públicas:**



Sirva como ejemplo, en el debate de la ciudad de Vitoria-Gasteiz la semana pasada, que se ha planteado aprobar el denominado plan **Smart-Gasteiz** con tres ámbitos de actuación: *“La gestión excelente e inteligente, la sostenibilidad urbana, infraestructuras y movilidad y la cohesión social y el desarrollo humano y económico”*, así como mantener vivo el **espíritu green capital**, que, a pesar de que ya han transcurrido cinco años desde que Vitoria-Gasteiz ostentó la capitalidad europea, emerge en el horizonte el proyecto Green Capital+10, para abordar las acciones encaminadas dentro de las políticas medioambientales desde la *“triple dimensión de la sostenibilidad social, económica y medioambiental”*.



**En este contexto es donde se echa en falta en las políticas públicas esa cuarta dimensión que sería la integración del patrimonio cultural en la sostenibilidad social, económica y medioambiental, planteando políticas integrales.**

**CLAUDIA PENNESE**

Euskal Herriko Arkitektoen Elkargo Ofizialak  
Gipuzkoan duen Ordezkaritzako arkitektoa eta batzordekidea /  
*Arquitecta y vocal de la Delegación en Gipuzkoa del  
Colegio Oficial de Arquitectos Vasco Navarro*

## **INTRODUCCIÓN**

Dentro de las actividades del IX Congreso do.co.mo.mo Ibérico 2016, desde la Comisión de Patrimonio del COAVN Gipuzkoa se propuso la formación de un proceso que explorara nuevos modelos de gestión colectiva del patrimonio arquitectónico del siglo XX. Así se inició a finales del 2015 el proceso KOMOMO, como parte del área temática *Implicación ciudadana: formación, información y difusión*.

El proceso ha tenido un recorrido de un año de trabajo hasta su presentación en noviembre de 2016 en el congreso. Con la presentación en el congreso se cierra la primera fase que abre paso a una segunda orientada a la elaboración de un documento más operativo que recoja conclusiones y recomendaciones dirigidas a tratar de alcanzar una gestión del patrimonio arquitectónico, colectiva, integradora y de consenso.

## **OBJETIVOS**

El objetivo del proceso KOMOMO es generar una reflexión colectiva orientada a definir pautas para un cambio de modelo de gestión del patrimonio arquitectónico del siglo XX, hacia un modelo basado en el diálogo constructivo entre agentes institucionales, técnicos y sociales.

A este objetivo general se le suman unos cuantos objetivos específicos:

- Visibilizar el patrimonio arquitectónico moderno de la provincia de Gipuzkoa y las problemáticas relacionadas a su conservación y puesta en valor.
- Generar relaciones y sinergias entre agentes plurales.
- Desarrollar un proceso colectivo de conocimiento, reflexión, acción y deliberación.

- Difundir los resultados parciales y finales para crear las bases de conocimiento útiles para soportar el cambio de modelo de gestión a proponer.
- Redactar un **documento operativo** que marque las pautas a seguir para implementar un nuevo modelo de gestión.

Para lograr estos objetivos se ha estructurado el recorrido participativo en cinco etapas:

- La fase previa.
- La fase de conocimiento.
- La fase de reflexión.
- La fase de acción.
- La fase de deliberación.

Las primeras cuatro han estructurado la fase 1 del proceso, mientras que la última es el objeto de la segunda fase. Esta última se ha puesto en marcha a partir de mes de mayo de 2017 y está todavía en curso, estando previsto su cierre para final de año.

## LA PRIMERA FASE DEL PROCESO KOMOMO

### Etapas

Para el desarrollo de la primera fase y con el objetivo de dar más concreción a sus resultados, se han elegidos tres casos de estudios<sup>32</sup> considerados representativos de las problemáticas generales que se dan en la provincia con respecto a la temática tratada.

Los casos corresponden a tres tipologías representativas –coincidiendo con los diferentes registros de do.co,mo.mo– del patrimonio arquitectónico local.

- Industria.
- Equipamiento.
- Residencial.

---

<sup>32</sup> Residencial: casa de Oteiza y Basterretxea, en Irun. Equipamiento: edificio de cocheras de Lasarte, en Lasarte-Oria. Industrial: edificio Manufacturas Oralan, en Beasain.

Estos casos han sido clasificados con base en tres categorías de análisis consideradas clave para orientar el estudio hacia el conseguimiento del objetivo perseguido:

- Condiciones propias de edificio.
- Condiciones actuales del edificio (circunstanciales).
- Condiciones perceptivas.

A partir de aquí se ha procedido a redactar un diagnóstico preliminar, con el objetivo de definir las problemáticas generales relacionadas con el actual modelo de gestión del patrimonio arquitectónico moderno y proceder a una primera evaluación de su impacto.

Elegidos los tres casos de estudio, se ha puesto en marcha la etapa de redacción del Diagnóstico Previo. Se ha procedido a realizar un diagnóstico específico para cada caso de estudio, con el objetivo de caracterizarlos y de extraer de los resultados obtenidos problemáticas y oportunidades de validez general.

Por otra parte, se han mantenido reuniones con las administraciones locales con el objetivo de informarles de la iniciativa y recopilar información adicional de tipo cuantitativo y cualitativo, esta última relativa a las condiciones perceptivas.

Tras cada una de estas reuniones, se ha realizado una visita de campo para contrastar los datos recopilados y registrar datos adicionales.

Después de este proceso de análisis, se han redactado unas fichas para cada caso de estudio. Cada ficha contiene información acerca de:

- Origen e historia del edificio.
- Condiciones propias.
- Condiciones circunstanciales.
- Condiciones perceptivas.
- Diagnóstico.
- Consideraciones finales.
- Referencias bibliográficas.

El diagnóstico se ha estructurado en cuatro categorías que resumen las problemáticas y oportunidades específicas detectadas:

- Urbanismo.
- Edificación.

- Rentabilidad.
- Social-perceptivo.

Una vez cerrada la etapa del diagnóstico específico de los casos, se ha procedido a analizar sus resultados con el objetivo de definir cuestiones exportables a realidades homólogas y representativas de la problemática de la gestión del patrimonio arquitectónico moderno en el territorio de referencia.

Este diagnóstico ha sido contrastado con unos cinco expertos<sup>33</sup> y luego se ha divulgado como oportunidad de abrir el proceso participativo a una pluralidad de agentes académicos, políticos, técnicos y sociales.

A lo largo del desarrollo del recorrido participativo el equipo se ha dado cuenta de la dificultad de implicar a la ciudadanía en el proceso, ya que el tema de la conservación y puesta en valor del patrimonio arquitectónico moderno resulta ajeno a las vivencias y la cultura de nuestra sociedad. Con el objetivo de conseguir implicar a este colectivo, en junio de 2016 se ha decidido organizar unas “incursiones urbanas” a desarrollar en otoño. Se trata de acciones de proximidad a realizar en el exterior de cada edificio para hacerlo visible y posibilitar la percepción de su valor arquitectónico, histórico e identitario.

Las “incursiones urbanas” se han propuesto como una etapa de movilización dentro del recorrido participativo planificado. Están orientadas a suscitar el interés y la implicación de la ciudadanía en el desarrollo de la etapa final del proceso de reflexión.

## El taller de escenario y estrategias

Esta sesión de trabajo, considerada clave dentro del recorrido participativo, se ha difundido entre diversos agentes y a través de diferentes canales.

El taller se ha desarrollado a lo largo de una única jornada intensiva de trabajo en consideración de la proveniencia de los participantes.

---

<sup>33</sup> Departamento de Cultura de la Diputación Foral de Gipuzkoa. Mario Domínguez, director del IX Congreso do.co.mo.mo Ibérico. Beatriz Herreras, empresa Ondartez y Asociación AVPIOP. Joseba Escribano, Comisión Técnica de do.co.mo.mo Ibérico. Maider Alzola y Alesandra Gandini, Tecnalía, Área de Rehabilitación y Regeneración Urbana Integrada, focus Patrimonio Cultural. Ezekiel Collantes, doctor arquitecto del Departamento de Arquitectura de la UPV/EHU.

Se ha abierto con una breve presentación por parte del equipo. Se ha explicado el proceso, las etapas desarboladas y sus resultados parciales, el objetivo y la dinámica de la sesión de trabajo a desarrollar.

El objetivo coincide con el objetivo general del proceso: definir pautas para una gestión compartida del patrimonio arquitectónico moderno. Para alcanzarlo, se ha trabajado definiendo un escenario de futuro deseable y viable y las estrategias y acciones útiles para lograrlo a medio-largo plazo.

En ambas sesiones se ha procedido a dividir las y los participantes en tres grupos de trabajo, cada uno relacionado con un caso de estudio. Como se ha dicho anteriormente, los casos de estudio se han propuesto como ejemplos de referencia para debatir cuestiones de carácter general. Por esto, se ha procedido a una rotación de los integrantes de cada grupo de forma que todas y todos han podido trabajar y debatir sobre cada uno de los tres casos.

Terminado el trabajo de los grupos, se ha hecho una puesta en común. La jornada se ha cerrado con un debate final para analizar los resultados y extraer conclusiones.

Terminada esta etapa, el equipo ha procedido al análisis crítico de los resultados del proceso y ha elaborado una presentación para exponer el conjunto del proceso KOMOMO en el marco del congreso y un informe como punto partida de la segunda fase.

## **Resultados**

Tras el conjunto del recorrido participativo de la primera fase, más allá de los resultados específicos de cada etapa, se ha procedido a realizar un análisis crítico orientado a definir las cuestiones claves detectadas, cuestiones abiertas y a debatir y precisar en el futuro, como base para la redacción del documento operativo.

Se han definido ocho estrategias clave, punto de partida para reflexionar sobre acciones concretas a acometer y tipo de documento y/o herramienta más idónea para recopilarlas y divulgarlas.

### *1. Relación con el entorno, integración e influencia en el entorno*

Se remarca la importancia de regenerar los entornos urbanos próximos a los edificios patrimoniales, ya que la mayoría de ellos se encuentra ubicada en contextos degradados desde el punto de vista urbanístico y social. Esto llama a la importancia de integrar estos elementos en el entorno como parte activa del tejido urbano y sugiere la oportunidad de que su recuperación pueda ser el motor de un proceso de regeneración integral a escala de contexto próximo.

### *2. Modelo desarrollista vs modelo de gestión “alternativo”*

Se remarca la urgencia de dejar atrás un modelo de desarrollo urbano orientado al crecimiento especulativo y la necesidad de implementar un modelo alternativo basado en la recuperación y regeneración de la ciudad consolidada y de sus edificios. Por esto, se considera prioritario cambiar el discurso acerca del patrimonio arquitectónico moderno y plantearlo “en positivo”. Dejar de considerarlo un lastre y reconocer su potencial de reconversión y mejora del entorno desde el punto de vista urbano, social y cultural. Para ello, se sugieren medidas alternativas desde el punto de vista financiero (incentivos y beneficios) y de gobernanza (procesos de diálogo).

### *3. Política de reconversión, actuaciones*

Hay un alto nivel de consenso en priorizar la revisión de la normativa urbanística y patrimonial como base para facilitar el proceso de reconversión desde el punto de vista de la rentabilidad y viabilidad técnico-política. Se requiere más flexibilidad e interacción entre diferentes niveles de las instituciones y entre ellos y la sociedad civil. Asimismo, se remarca la importancia de plantear un tipo de proyecto de reconversión *low cost*, que requiera inversiones abordables y cuente con la implicación directa de la ciudadanía no solo en el proceso de definición del tipo de reconversión, sino en su ejecución y futura gestión.

### *4. Sectorialización burocrática vs interdisciplinariedad*

Se subraya la urgencia de repensar de forma operativa el actual modelo de gestión hacia el logro de una interacción real y ágil entre diferentes áreas y niveles de la Administración. Relacionado con este punto, se remarca la importancia de implementar un enfoque integral, pasando de multidisciplinariedad a la interdisciplinariedad, donde los diferentes agentes y conocimientos trabajan de forma sinérgica y no complementaria. En esta línea, se sugiere la definición de estrategias marco de reconversión a nivel territorial y no específicas de cada caso particular.

### *5. Percepción, educación sobre el patrimonio*

Los aspectos relacionados con la educación y la formación se consideran prioritarios de forma unánime. En primera instancia, se propone insertar la “materia” patrimonio cultural en la enseñanza reglada a diferentes niveles y formar profesorado cualificado al respecto. En segundo lugar, se trata de no limitar estas acciones formativas a los centros educativos, sino de promover una formación no reglada utilizando canales próximos a la ciudadanía en general. En este marco, se considera importante realizar una formación de proximidad, llevando testimonios a los diferentes entornos formativos, personas, objetos y otros elementos que lleven custodiada la memoria de estos edificios y su historia.

### *6. Influencia de la normativa patrimonial*

Se remarcó la influencia de la normativa patrimonial vigente por cuanto genera limitaciones a la hora intervenir en los bienes, condicionando en exceso las posibilidades de reconversión. Asimismo, esta realidad afecta a la rentabilidad económica de estas operaciones. Se observa que la actual normativa patrimonial debilita frecuentemente las oportunidades que un bien patrimonial podría brindar. Por tanto, se concluye que la protección patrimonial debería ejercer como herramienta de oportunidad en lugar de generar limitaciones.

### *7. Valor patrimonial e identidad*

Hay un alto nivel de consenso en reconocer que el cambio de modelo de gestión necesario pasa por reconocer, a todos los niveles, el valor histórico, identitario y simbólico de los edificios del movimiento moderno, un reconocimiento que tiene que afectar el acercamiento al proceso de reconversión, aprendiendo a respetar y a poner en valor las “arrugas” y “cicatrices” de estos edificios, y a proponer usos y formas de utilización acordes con su función originaria. Como punto de partida para este cambio de enfoque, se considera prioritario realizar un archivo completo de este patrimonio, archivo no solo técnico, sino también perceptivo, que utilice formas y canales de recopilación de datos y comunicación próximos a la sociedad civil (documentales, bancos de memoria, etc.).

### *8. Financiación*

Para solventar la no rentabilidad actual de la recuperación de los edificios patrimoniales se proponen varias estrategias, como la de realizar un estudio de necesidades del entorno próximo para definir usos viables y de priorizar, entre los detectados, usos que puedan tener un retorno económico. Asimismo, se subraya



la importancia de explorar mecanismos de colaboración público-privada, mirando ejemplos existentes en Europa y adaptándolos a la realidad local.

Esta síntesis de resultados ha constituido la base de la información que se ha presentado el día 17 de noviembre en el IX Congreso do.co,mo.mo Ibérico en Donostia-San Sebastián.

## UNAS CONSIDERACIONES FINALES

Por lo general, analizado el conjunto del proceso KOMOMO, queda de manifiesto que el camino a seguir es arduo y largo. Esto es lo que indican los resultados finales y la evaluación del propio proceso en cuanto a práctica de desarrollo del trabajo.

El conjunto de los resultados marca cuatro cuestiones clave en las que resulta necesario profundizar como base para el diseño de un nuevo modelo de gestión que vea implicados de forma activa a agentes institucionales, técnicos y sociales:

- La gestión del patrimonio arquitectónico moderno.
- El estudio y definición de modalidades de reconversión innovadoras, viables, rentables y a servicio de la ciudadanía.
- La inserción de la temática en el sistema educativo reglado y la búsqueda de modelos formativos alternativos y dirigidos al conjunto de la sociedad.
- La identificación y comprensión de los valores del bien patrimonial como base para el planteamiento futuro de reconversión.

Estas cuestiones son el punto de partida para el desarrollo de la fase 2 del proceso KOMOMO.

## KOMOMO bi

Para 2017 se plantea en desarrollo de otra fase participativa abierta a agentes expertos como entorno de diálogo y legitimación de los resultados. Por esto, se procederá a desarrollar los siguientes pasos:

- Análisis crítico de los resultados del proceso KOMOMO (informe y difusión).
- Compromiso institucional.
- Planificación.

- Definición de agentes institucionales y sociales.
- Contacto con los agentes.
- Sesiones de trabajo.
- Documento operativo.
- Presentación pública.
- Divulgación.

A partir del mes de mayo de 2017 se ha puesto en marcha el proceso de comunicación relativo a la segunda fase, tras haber conseguido el compromiso de diferentes agentes institucionales, técnicos, académicos y sociales.

A día de hoy, se ha realizado con éxito la primera sesión de trabajo: el “desayuno reflexivo”.

En esta ocasión se ha propuesto una reflexión sobre el punto de partida, los resultados de KOMOMO bat y el punto de llegada, el documento operativo. Esta reflexión constituirá la base para definir el contenido y la dinámica de los dos talleres que se desarrollarán en otoño.

Para lograr el objetivo perseguido se ha planteado una dinámica específica invitando a las y los participantes a reflexionar y compartir sus opiniones acerca de los dos temas plantados, cada uno desde sus experiencias y conocimiento en su trabajo, investigación o experiencia directa.

Se han tratado las siguientes cuestiones:

Evaluación de los resultados de la primera fase. A partir del informe de resultados, se ha propuesto reflexionar sobre:

- Qué temáticas resultan de más interés de cara al objetivo final.
- Qué temáticas se echan de menos de cara al objetivo final.

Hacia el documento operativo:

- Qué temas priorizar en KOMOMO bi.
- Qué tipo de herramienta se echa en falta.

La sesión de trabajo ha sido muy satisfactoria y se han alcanzado los resultados esperados con un alto nivel de calidad. Ahora se trata de analizar críticamente estos resultados y marcar las pautas a seguir para cerrar esta segunda fase del proceso KOMOMO.





**ararteko**

Herriaren Defendatzailea  
*Defensoría del Pueblo*

[www.ararteko.eus](http://www.ararteko.eus)