

El patrimonio histórico español: régimen jurídico de la propiedad histórica

Parte I.* Principales manifestaciones legislativas en el siglo XX, presupuestos constitucionales, y estructura y contenido de la Ley de 1985

Juan Manuel Alegre Ávila

Resumen

Primero de una serie de 2 artículos sobre la historia de la legislación española relativa al patrimonio histórico-artístico. Sin perjuicio de antecedentes más remotos, el acta de nacimiento de la legislación sobre bienes histórico-artísticos puede datarse en 1911 con la Ley de Excavaciones y Antigüedades. A esta siguieron, como principales hitos normativos en el desarrollo y evolución del patrimonio histórico-artístico, la Ley de Monumentos Arquitectónico-Artísticos de 1915, el Decreto-ley de 9 de agosto de 1926 (primera norma que reguló con una visión de conjunto el entonces llamado Tesoro Histórico-Artístico Nacional), la Ley de 13 de mayo de 1933 sobre conservación y acrecentamiento del Patrimonio Histórico-Artístico Nacional y la Ley del Tesoro Documental y Bibliográfico de 1972, amén de un variopinto conjunto de normas de carácter reglamentario, como el muy importante Decreto de 22 de julio de 1958. Sobre la base del artículo 46 de la Constitución de 1978, la Ley 16/1985 del Patrimonio Histórico Español deroga las normas precedentes y establece el marco normativo de este. Una ley, definida en su Preámbulo como el "código unitario" del Patrimonio Histórico Español, desarrollada y completada por las distintas leyes aprobadas por las Comunidades Autónomas, que en no pocas ocasiones contienen prescripciones contrarias a ella.

Palabras clave

Patrimonio histórico-artístico, evolución legislativa, reconocimiento constitucional, regulación legal vigente

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Cantabria.

Ex Letrado del Tribunal Constitucional

juan.alegre@unican.es

Recibido: 20/VII/2015
Aceptado: 5/IX/2015

Spanish heritage: the legal regime for historic property

Part I.* The principal legislative manifestations in the twentieth century, the constitutional budgets and the structure and content of the Law of 1985

The first of a series of two articles on the history of Spanish legislation concerning historical and artistic heritage. Though there are more remote precedents, the birth certificate for the legislation on historical and artistic heritage can be dated back to 1911 with the Law on Excavations and Antiquities. The principal regulatory milestones in the development and evolution of historical and artistic heritage that followed this were the Law on Architectural-Artistic Monuments of 1915, the Decree Law of 9 August 1926 (the first standard regulating as a whole what was then known as National Historical and Artistic Treasure), the Law of 13 May 1933 on the conservation and enhancement of the National Historical and Artistic Heritage, and the Law on Documentary and Bibliographical Treasure of 1972, in addition to a diverse set of regulatory standards such as the important Decree of 22 July 1958. On the basis of Article 46 of the 1978 Constitution, Law 16/1985 on Spanish Historical Heritage repeals the preceding standards and lays down its legal framework. A law, defined in its Preamble as the "unitary code" of Spanish Historical Heritage, was developed and complemented by the various laws adopted by the Autonomous Communities of Spain, which not infrequently contained provisions contrary to the national law.

Keywords

Historical and artistic heritage, legislative developments, constitutional recognition, current legal regulation

Introducción: las principales manifestaciones legislativas de la tutela histórico-artística durante el siglo XX

Las Leyes de 1911 y 1915 y el Real Decreto Ley de 1926

La Ley del Patrimonio Histórico Español de 1985 constituye en nuestro ordenamiento la culminación de una evolución legislativa que, sin perjuicio de antecedentes más remotos, cuales la legislación de Partidas, hunde sus raíces en la política ilustrada de los Borbones en el XVIII¹, para alumbrar a lo largo de todo el siglo XIX una enorme variedad de disposiciones de muy diferente tenor, promulgadas al hilo de las concretas necesidades que en la defensa de la conservación de los bienes históricos y artísticos iban surgiendo, especialmente en lo que atañe a la protección frente a la exportación, tradicional preocupación en este ámbito de los poderes públicos, no obstante su escasa virtualidad práctica, en modo alguno infrecuente.

Será, sin embargo, durante el siglo XX, en particular, en su primer tercio, cuando vean la luz las más importantes disposiciones orgánicas que, con una visión de conjunto, se han erigido en los precedentes normativos de la Ley de 1985. Ha de dejarse, así, constancia, en primer lugar, de la Ley de 7 de julio de 1911, reglamentada por Real Decreto de 1 de marzo de 1912, de Excavaciones Arqueológicas, y la Ley de 4 de marzo de 1915, sobre Monumentos Arquitectónicos Artísticos.

La Ley del año 11, sobre antigüedades y régimen jurídico de las excavaciones arqueológicas, constituyó, incluso tras la promulgación de la Ley del Patrimonio Histórico Artístico Nacional de 1933, el cuerpo normativo en el que había de localizarse la regulación de los diferentes aspectos concernientes al patrimonio arqueológico. La Ley sentaba como criterio rector la exigencia de sometimiento a previa autorización administrativa de todas las exploraciones y excavaciones arqueológicas que pretendieran realizarse. Asimismo, distinguía entre "ruinas" y "antigüedades", en tanto que bienes u objetos a que se extendía su ámbito de aplicación, distinción simétrica de la diferenciación jurídico-civil entre bienes inmuebles y bienes muebles (aquí, de carácter arqueológico), y que se traducirá en un distinto régimen atributivo de la propiedad de unas y de otras.

Así, de un lado, la Ley atribuía la propiedad de las ruinas descubiertas en el subsuelo o al demoler antiguos edificios al dueño del terreno en que las mismas fueran halladas. Por lo que se refiere a las antigüedades (bienes muebles), era preciso distinguir entre las descubiertas como consecuencia de la realización de excavaciones debidamente autorizadas y las halladas de modo fortuito, casualmente o por azar. En cuanto a las primeras, el Estado atribuía su propiedad a los excavadores autorizados, reservándose, en cambio, la de las antigüedades casualmente descubiertas, si bien en este caso tanto el descubridor casual como, el dueño del terreno² tenían derecho, en concepto de premio en metálico, al importe de la valoración distribuida entre ambos por mitades, atribuida en tasación legal a la antigüedad descubierta.

Precisamente, esta regulación de la Ley de 1911 constituyó, junto con la normativa del tesoro del artículo 351 del Código Civil de 1889, el fundamento de la resolución en el caso de la Dama de Baza³, fundamento improcedente, por cuanto tanto el artículo 351 del Código Civil como, en lo que entraran en contradicción con la misma, los preceptos correspondientes de la Ley de 1911, habían sido derogados (tácitamente), en el concreto punto debatido en el pleito en el que se discutía la propiedad de la famosa escultura, por el artículo 40 de la Ley de 13 de mayo de 1933), que atribuía en todo caso la propiedad de lo descubierto al buscador hallador⁴. De ahí que la solución correcta, en contra del criterio del Supremo, estribara en la atribución de la propiedad de la escultura al descubridor que, en todo caso, había renunciado a sus derechos en favor del Estado⁵.

Poco después de la Ley de Excavaciones de 1911, en 1915, se promulga la Ley de 4 de marzo de 1915, sobre Monumentos Arquitectónicos Artísticos, ley que inaugura la técnica de

¹ Sirvan, como botón de muestra, dos disposiciones de la época de Carlos IV sobre los "monumentos antiguos", la Instrucción de 26 de marzo de 1802 y la Real Cédula de 6 de julio de 1803, recogidas como Ley 3ª, Título XX, Libro VIII de la Novísima Recopilación.

² En caso de ser un sujeto distinto del descubridor.

³ Sentencia de la Sala Primera del Tribunal Supremo de 22 de marzo de 1976; Sentencia que, por cierto, no zanjó definitivamente la cuestión, pues con posterioridad el Tribunal Supremo, si bien en el orden contencioso-administrativo, hubo de intervenir aún dos veces, en 4 de marzo de 1983 y 10 de febrero de 1987.

⁴ Esto es, tanto en el supuesto de los descubrimientos casuales como en los que fueran consecuencia de excavaciones debidamente autorizadas.

⁵ Descubridor que, sin embargo, había efectuado su hallazgo con extralimitación de los términos de la autorización, circunstancia en que se basó el Tribunal Supremo para calificar el hallazgo como "clandestino" y, en consecuencia, atribuir -de modo indebido- su propiedad al dueño del terreno en que se produjo el descubrimiento.

la calificación formal, en virtud de expediente administrativo individualizado, de los edificios que debían ser conservados. La Ley, empero, no debió de rendir adecuados frutos, como lo evidencia el intento de exportación (una vez que las mismas habían sido separadas del lienzo o muro) de las pinturas murales del convento de San Baudilio, o San Baudelio, de Casillas de Berlanga, en Soria (y a las que, por cierto, el poeta Gerardo Diego dedicara dos sonetos), justamente porque el entramado protector de la ley (tímido, por otra parte) se hacía depender de la previa declaración de Monumento Arquitectónico Artístico, circunstancia que no concurría en el caso debatido⁶.

Pero, sin duda, la norma más destacada, por su concepción y plasmación técnica, de este período es el Real Decreto Ley de 9 de agosto de 1926, debido a la pluma del Ministro Callejo. Como afirmara Parada Vázquez, se trata de una disposición de altura, superior, incluso, técnicamente a la venerada Ley del 33, en la que por primera vez en nuestra historia legislativa se aborda la regulación del ordenamiento protector de los bienes histórico-artísticos con pretensiones de generalidad, superando de este modo la visión parcial de las normas anteriores.

Se trata, en efecto, el citado Decreto Ley de una norma que contempla de modo global la regulación de los bienes que, integrantes del Tesoro Histórico-Artístico Nacional, debían ser conservados para la Nación "por razones de arte y cultura" (artículo 1). No obstante, esta norma, en línea con una constante de nuestro ordenamiento de los bienes histórico-artísticos, dedica una preferente atención a la regulación de la riqueza inmobiliaria, de la riqueza "monumental" existente en nuestro país. Regulación que parte de la base de la previa calificación de los inmuebles que debían ser objeto de protección⁷ en virtud de la técnica, ya ensayada desde 1915, de la formal declaración de Monumento Histórico-Artístico, a la cual venía anudado el conjunto de medidas de protección y defensa diseñadas en el Decreto Ley. Particularmente relevante era la conexión que las medidas de protección de la riqueza inmobiliaria tendían con el entonces en ciernes ordenamiento urbanístico, y que ha sido señalado como uno de los grandes logros de esta norma⁸, un logro que, desafortunadamente, no fue recogido en la Ley de 1933, carencia que, puesto de relieve el alejamiento de las más depuradas técnicas urbanísticas de protección de los Monumentos y Conjuntos Histórico-Artísticos de las singulares medidas de tutela monumental arbitradas por la ley republicana, estuvo, entre otras razones, en la base de la sustitución de la Ley de 1933 por la de 1985.

El Decreto Ley de 1926, como se ha señalado, contempló de modo unitario la regulación del entero Tesoro Histórico Artístico Nacional, comprendiendo en aquélla tanto el tratamiento de los bienes inmuebles como la disciplina de la riqueza mobiliaria. No obstante, y como también se indicó, la atención dispensada a los bienes muebles era menos llamativa que la otorgada a la riqueza inmueble, inspirándose de modo prioritario la regulación de la riqueza mueble en el designio de evitar la salida del país de aquellos bienes cuya exportación pudiera ir en detrimento o menoscabo de la integridad del Tesoro mueble nacional. Al margen de esta singular preocupación por la exportación de los bienes muebles, sólo algún precepto aislado del Decreto Ley del 26 se dedicó a la regulación de los bienes muebles del Tesoro Histórico Artístico Nacional.

La Ley del Patrimonio Histórico Artístico Nacional de 13 de mayo de 1933

La Ley de 13 de mayo de 1933, sobre defensa, conservación y acrecentamiento del Patrimonio Histórico Artístico Nacional fue aprobada siendo Ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes don Fernando de los Ríos. Producto legislativo de la sensibilidad cultural de la Segunda República, la Ley de 1933 se ha erigido, hasta su derogación por la de 25 de junio de 1985, en núcleo vertebrador y aglutinante del ordenamiento español de los bienes histórico-artísticos, e inspiradora de alguna importante norma extranjera, como la Ley italiana de 1 de junio de 1939, sobre los bienes de interés histórico y artístico, siquiera, como ya se ha apuntado, sus soluciones no alcanzaran en algún punto capital, cual el atinente al régimen de los inmuebles comprendidos en un recinto o conjunto histórico-artístico, el rigor y la altura técnica de su predecesor el Decreto Ley de 1926.

⁶ Tal y como puso de relieve la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de febrero de 1925, recaída en el pleito suscitado con ocasión de la exportación de las citadas pinturas.

⁷ Inmuebles cuya vinculación con el territorio nacional se consideraba sustancial.

⁸ "un puente entre lo artístico o monumental y lo urbanístico", en frase de Tomás Ramón Fernández.

La Ley de 1933 fue dictada en cumplimiento del artículo 45 de la Constitución de 1931, antecedente del 46 del texto de 1978, que colocaba bajo la salvaguardia y protección del Estado la riqueza artística e histórica del país, sea quien fuere su dueño, así como de la Ley de 10 de diciembre de 1931, sobre enajenación de bienes artísticos, arqueológicos e históricos de más de cien años de antigüedad. Su artículo 1 definía el *Patrimonio Histórico Artístico Nacional*, rótulo que a partir de entonces adquirirá carta de naturaleza en nuestro Derecho, como el conjunto de bienes, muebles e inmuebles, de interés histórico, artístico, arqueológico o paleontológico de más de cien años de antigüedad, así como aquellos otros que, sin alcanzar la referida antigüedad, tuviesen un mérito o valor indiscutibles.

Así pues, el concepto de Patrimonio Histórico Artístico resultaba de la conjunción de dos notas: la posesión en los bienes, muebles e inmuebles, del *interés* a que se refería la ley, y que, en términos sintéticos, expresivos de la concepción que latía en el planteamiento de aquélla, podemos englobar en el binomio histórico-artístico, en primer lugar; y, en segundo lugar, la *antigüedad* no inferior a cien años, salvo que se tratara de bienes de interés o valor indiscutibles, en cuyo caso, aun sin alcanzar la referida antigüedad, quedaban igualmente incluidos en el concepto de Patrimonio Histórico Artístico y, por ende, sujetos a las prescripciones de la Ley del 33, exceptuándose en todo caso las obras de los autores vivos, que en ningún momento resultaban sometidas al régimen dispuesto en la Ley de 13 de mayo de 1933. Excepción que, sin duda, pretendía cobijarse en el deseo de no entorpecer el comercio de obras de arte de los autores contemporáneos, esto es, de los autores vivos, dado que el régimen de protección instaurado por la ley comprendía una serie de medidas fuertemente restrictivas o limitadoras del comercio interno y, sobre todo, externo de los bienes histórico-artísticos.

El conjunto de bienes así definido, integrantes del Patrimonio Histórico Artístico Nacional, integraba el ámbito de aplicación de la Ley de 13 de mayo de 1933, cuyas prescripciones se orientaban a la consecución de los objetivos de defensa, conservación y acrecentamiento de aquél, objetivos que quedaban encomendados al centro directivo por excelencia de la Administración española de las Bellas Artes, la Dirección General de Bellas Artes. Por otra parte, y continuando con la orientación del Decreto Ley de 1926, la Ley del 33 pretendía erigirse en el derecho común de todos los bienes que, por su interés histórico-artístico, constituyeran manifestaciones relevantes de la creatividad humana. No obstante, y en relación con la disciplina de los vestigios del más remoto pasado, esto es, los bienes de carácter o interés arqueológico o paleontológico, la Ley de 1933 se limitó a dejar subsistentes (artículo 37) los preceptos de la Ley de Excavaciones de 1911, siempre que, naturalmente, no entraran en contradicción con lo en ella estatuido, como acontecía, justamente, con lo prevenido en el artículo 40 de la Ley de 1933, que, según se dijo más arriba, había modificado el régimen de atribución de los hallazgos arqueológicos que fueran consecuencia de descubrimientos casuales, cuya propiedad se atribuía al hallador casual, con exclusión, así, de toda participación en el producto de lo descubierto del propietario del terreno en que el hallazgo hubiera acaecido. Régimen que era el de pertinente aplicación en el caso de la Dama de Baza, aun cuando el Tribunal Supremo fuera de otra opinión.

Por otra parte, el artículo 4 de la Ley de 1933 remitió a una ley especial la regulación de la riqueza documental y bibliográfica del país, ley que no fue dictada hasta casi cuarenta años después, concretamente el 21 de julio de 1972, en que se promulgó la Ley sobre Defensa y Conservación del Tesoro Documental y Bibliográfico de la Nación, asimismo derogada por la vigente de 25 de junio de 1985.

La tutela monumental en la Ley de 1933

La Ley de 1933 dedicó preferente atención a la regulación de los bienes inmuebles del Patrimonio Histórico Artístico Nacional, atención que, sin duda, era deudora de la latente identificación entre dicho Patrimonio y las manifestaciones de carácter monumental, en cuanto expresivas de los testimonios materiales de la civilización humana concretados en obras vinculadas de una manera más intensa y permanente al territorio nacional. Apreciación que confirma la limitación de los bienes comprendidos en la definición del Patrimonio Histórico Artístico Nacional, aquellos que tuvieran una antigüedad, en principio, superior a cien años. Antigüedad que, ya ha sido señalado, suponía la exclusión de las obras de los autores contemporáneos esto es, de autores vivos, en la idea de que de este modo no se

entorpecería indebidamente el comercio de obras de arte⁹. En todo caso, la concepción que subyacía a la ley plasmaba una visión de carácter esteticista, que contemplaba, por tanto, aquellos testimonios magnificados por la pátina del tiempo, concepción que tenía su correlato en la relevante consideración que al legislador merecían los bienes inmuebles de interés histórico-artístico.

La Ley de 13 de mayo de 1933, cuyo Reglamento fue aprobado por Decreto de 16 de abril de 1936, instrumentó la protección de los bienes inmuebles del Patrimonio Histórico Artístico Nacional de acuerdo con la técnica inaugurada con la Ley de 1915 y continuada por el Decreto Ley del 26, esto es, la técnica de la calificación formal en virtud de expediente administrativo tramitado y resuelto al efecto. Se trataba de un procedimiento¹⁰ enderezado a la constatación de la presencia en el inmueble de aquel interés o valor exigido por el artículo 1, a cuyo efecto se insertaba durante su tramitación el informe preceptivo de las Reales Academias de la Historia y de Bellas Artes¹¹. Dicho informe, además, era vinculante, de modo que si no tenía carácter positivo (en relación con la procedencia de la declaración) no podía recaer la oportuna declaración. Producida ésta, tenía lugar la incorporación del inmueble declarado a la categoría de protección instaurada, la de *Monumento Histórico-Artístico*¹², declaración que iba acompañada de la inclusión en el *Catálogo de Monumentos Histórico-Artísticos*. Como consecuencia anudada a la declaración y subsiguiente inclusión en el *Catálogo*, se producía la inserción del bien en un régimen jurídico de carácter estatutario, que se caracterizaba por el sometimiento del mismo al conjunto de deberes y cargas impuestos por la ley para asegurar la conservación de los valores por razón de los cuales se produjo la declaración. Régimen fuertemente limitativo de las facultades de utilización del inmueble por parte de su propietario¹³, utilización que devenía considerablemente condicionada o matizada, desde el momento en que los usos e intervenciones que pretendieran realizarse habían de contar con la preceptiva, y expresa, autorización administrativa. Por otro lado, y como cierre del sistema, este exigente régimen trató de compensarse con el establecimiento en favor del titular del bien de una serie de beneficios fiscales ordenados al fomento y mejor cumplimiento de los deberes y cargas legales, beneficios que, de este modo, se incorporaban también como caracterizadores del régimen de los Monumentos Histórico-Artísticos.

La de Monumento Histórico-Artístico era, pues, la única categoría legal de protección de los bienes inmuebles prevista en la Ley de 1933. Categoría que de referirse a un conjunto de inmuebles considerados como agrupación daba lugar a la declaración de Conjunto Histórico-Artístico, cuyo régimen de protección era el mismo que el diseñado para los Monumentos singularmente considerados (artículo 33 de la Ley). Esta rigidez de la ley en cuanto a la previsión de un único instrumento formal de protección trató de ser paliada en el Reglamento en virtud de la formalización de un *Catálogo complementario* del de Monumentos Histórico-Artísticos, en el que habrían de incluirse aquellos inmuebles que, sin poseer el relevante valor o interés justificador de la declaración de Monumento Histórico-Artístico, tuvieran, sin embargo, determinadas características dignas de protección.

Pues bien, la declaración de un inmueble como Monumento Histórico-Artístico¹⁴ se enderezaba a preservar la integridad de los valores ínsitos en el bien, preservación que se concretaba en la prohibición de destrucción y, en general, de realización de cualesquiera actividades o intervenciones que pudieran poner en peligro la más adecuada conservación del inmueble. Además, el inmueble objeto de un expediente de declaración como Monumento Histórico-Artístico quedaba sujeto a las prescripciones de la ley desde el momento de la incoación del procedimiento de declaración, sin necesidad, por tanto, de esperar a la propia conclusión del expediente de declaración (artículo 16), justamente como mecanismo cautelar orientado a preservar la intangibilidad del inmueble en tanto se resolvía el procedimiento de inclusión en la mencionada categoría de protección.

El aseguramiento de la intangibilidad de los monumentos o preservación de los valores a ellos inherentes remitía a la Administración de las Bellas Artes el control de cuantas obras e intervenciones pretendieran llevarse a cabo en los mismos. Control instrumentado en virtud de la técnica de la preceptiva autorización administrativa, sin cuyo otorgamiento aquellas obras e intervenciones devenían clandestinas y, en consecuencia, podían ser demolidas por cuenta de los titulares de los inmuebles, tal y como vino expresamente a afirmar el artículo 6 del Decreto de 22 de julio de 1958. Amén del sometimiento a autorización administrativa, el segundo instrumento de intervención de que disponía Bellas Artes era la orden individual de policía, en cuya virtud podía ordenarse a los propietarios y titulares de derechos sobre

⁹ Aquí, el legislador pensaba sin duda en las obras de carácter mueble.

¹⁰ Para cuya incoación resultaba legitimada cualquier persona, amén de las instituciones señaladas expresamente por la ley.

¹¹ Esto en el caso de los procedimientos ordinarios de declaración, no así en el de los declarados urgentes, supuesto en el que bastaba con el de la Junta Superior del Tesoro Artístico.

¹² Conjunto Histórico-Artístico, de tratarse de una agrupación de inmuebles ex artículo 33.

¹³ E incluso de disposición, si bien en este caso con menor intensidad.

¹⁴ Dígase lo mismo en relación con los Conjuntos.

los inmuebles declarados Monumentos Histórico-Artísticos la realización de las obras de consolidación y conservación necesarias para garantizar la más adecuada preservación de los inmuebles, pudiendo en ocasiones, y con sujeción a determinados requisitos, conceder a aquéllos una ayuda con carácter de anticipo reintegrable.

La Ley de 22 de diciembre de 1955, amén de reconocer en favor de los propietarios de inmuebles declarados Monumentos Histórico-Artísticos una serie de exenciones fiscales como compensación a las cargas y deberes que recaían sobre los mismos, vino a sujetar a la preceptiva autorización administrativa, en virtud de la modificación del artículo 26 de la Ley de 1933, toda utilización o cambio de uso de los Monumentos, como mecanismos tendente a asegurar que los inmuebles eran destinados a fines u objetivos compatibles con sus valores y caracteres histórico-artísticos. De este modo, se reforzaban los mecanismos de control de la Administración, en aras, precisamente, de la garantía del mantenimiento y conservación del valor o interés histórico-artístico de los inmuebles declarados Monumentos, mecanismos que iban acompañados de la habilitación a la Administración de la potestad de expropiar los inmuebles que pusieran en peligro la conservación de los Monumentos o impidieran su contemplación, así como, en general, de los propios Monumentos Histórico-Artísticos cuando fueran destinados por sus propietarios a fines o servicios que no se compadecieran con la preservación de su carácter histórico-artístico.

Por otro lado, el artículo 6 del citado Decreto de 22 de julio de 1958 amplió considerablemente las facultades interventoras de la Dirección General de Bellas Artes, desde el momento en que vino a instaurar la previa autorización del centro directivo en relación no sólo con las obras e intervenciones que pretendieran realizarse en los edificios declarados Monumentos Histórico-Artísticos, sino también cuando se tratara de obras que hubieran de localizarse en el entorno próximo de un Monumento o que pudieran afectar a su ambiente característico. De este modo, y salvedad hecha de la eventual extralimitación de este artículo 6 respecto del contenido de la Ley de 1933, el precepto de 1958 se erigió en fuente habilitante de verdaderas potestades de ordenación urbanística en favor de la Administración de las Bellas Artes, por cuanto no sólo el Monumento singularmente considerado era objeto de las facultades de control administrativo por razón de tutela y protección de sus valores histórico-artísticos, sino que dichas facultades se extendían al "entorno" del Monumento¹⁵. A partir de este momento, y en la medida en que se produzca la consolidación de la planificación urbanística de los Ayuntamientos¹⁶, tendrá lugar un progresivo distanciamiento entre la tutela monumental confiada a Bellas Artes y la ordenación de los recintos urbanos como genuina competencia (urbanística) de los Ayuntamientos.

La jurisprudencia, por su parte, vino a ratificar la legalidad de la preceptiva autorización de Bellas Artes ex artículo 6 del Decreto de 1958¹⁷, desestimando de este modo las pretensiones que, con fundamento en el aprovechamiento urbanístico conferido por el correspondiente plan de urbanismo, sostenían la incompetencia de la Administración estatal de Bellas Artes para aprobar los proyectos de obras que pretendieran realizarse en el entorno de un Monumento. Si, por otro lado, y según se ha expuesto, a los Conjuntos Histórico-Artísticos era de aplicación el mismo régimen que el de los Monumentos¹⁸, podrá comprenderse el alcance de las que hemos dado en llamar verdaderas facultades urbanísticas de Bellas Artes, facultades desarrolladas al margen de la técnica racionalizadora que suponía el plan de urbanismo, y que se concretaban en el dictado de resoluciones singulares, emanadas en atención a las características del supuesto considerado, y dictadas sin referencia a unos parámetros de ordenación previamente establecidos, inexistentes dada la ausencia de auténticos instrumentos planificadores a disposición de Bellas Artes. De este modo, y afirmada, con el respaldo de la jurisprudencia, la indubitada competencia de Bellas Artes para ordenar, por razones de tutela monumental, los recintos urbanísticos (Conjuntos Histórico-Artísticos o zonas comprendidas en el entorno de un Monumento), se producirá la coexistencia de dos ordenamientos protectores, el urbanístico, entregado a la competencia municipal, y el histórico-artístico, en manos de Bellas Artes. Ordenamientos concurrentes sobre el mismo objeto, mas sin ningún tipo de trabazón o conexión mutuas, cuyas determinaciones no era infrecuente que entraran en conflicto, resuelto, una vez producida su judicialización, de modo indefectible con la proclamación jurisprudencial de la prevalencia de las competencias de Bellas Artes, desplegadas en ejercicio de las facultades privativas que la Administración estatal tenía atribuidas como propias en defensa de la integridad de los valores histórico-artísticos.

¹⁵ Noción, como bien puede advertirse, sumamente indeterminada y ambigua.

¹⁶ La Ley del Suelo es de 1956.

¹⁷ Así, Sentencias, entre otras muchas, de 22 de septiembre de 1966, 4 de julio de 1970, 15 de febrero de 1978 (relativa a la villa de Salvatierra de Álava, y especialmente significativa en este contexto) y 3 de octubre de 1986.

¹⁸ Conjuntos que, en cuanto agrupaciones de inmuebles, afectaban en ocasiones a enteras poblaciones o, al menos, a núcleos importantes de las mismas.

En suma, y como sostuvo Tomás Ramón Fernández (1978), el punto débil de la legislación de 1933, en lo atinente a la ordenación de los conjuntos y agrupaciones de bienes inmuebles, estribaba en que la Administración más débil, la municipal, disponía de la técnica de protección más intensa, el plan, en tanto que la Administración más poderosa, la estatal de Bellas Artes, había de ejercitar sus competencias a través de la simple orden individual de policía. Este solapamiento de Administraciones competentes y de técnicas protectoras, constatado como una de las más graves carencias de la Ley del 33, ha sido superada en la vigente Ley de 25 de junio de 1985 en virtud de la previsión del deber de redactar y aprobar un Plan Especial de Protección de los Conjuntos Históricos¹⁹, Plan cuya gestión se atribuye al correspondiente Ayuntamiento. De este modo, y sin merma de las exigencias de protección de la riqueza monumental, el legislador de 1985 ha situado en el nivel municipal el ejercicio ordinario de las competencias atinentes a los conjuntos y agrupaciones urbanos de carácter histórico.

Pero volvamos, para concluir con el tratamiento de los bienes inmuebles, al sistema de la Ley de 1933. El aludido solapamiento o entrecruzamiento de los ordenamientos urbanístico y monumental, característico de esta legislación, alcanzó su máxima expresión con el dictado, mediante Orden del Ministerio de Educación, de las Instrucciones de 20 de noviembre de 1964. Estas Instrucciones pretendían ordenar el desarrollo urbanístico de las poblaciones declaradas Conjuntos Histórico-Artísticos, sometiendo a previa autorización de la Dirección General de Bellas Artes los proyectos de obras que pretendieran realizarse. Pero el verdadero interés de estas Instrucciones radicaba en que vinculaban el desarrollo urbanístico de las poblaciones afectadas²⁰ con el destino socioeconómico de dichas poblaciones, destino que se pretendía orientar fundamentalmente hacia la explotación del turismo, con prohibición de la instalación en el interior de los conjuntos de aquellas industrias que excedieran de un determinado nivel de potencia energética. Por otro lado, y en torno de las poblaciones propiamente dichas se dibujaba un anillo o cinturón verde de protección, en el cual únicamente podían ubicarse aquellos usos e instalaciones que expresamente fueran permitidos.

Monumentos y Conjuntos Histórico-Artísticos constituían, pues, las únicas categorías legales de protección implantadas por la Ley de 1933²¹, Monumentos y Conjuntos que, de acuerdo con la denominación de la ley, eran de carácter *Nacional*. El Decreto de 22 de julio de 1958, por su parte, creó dos nuevas categorías de protección, la de Monumentos *Provinciales* y la de Monumentos *Locales*, que, a diferencia de los Monumentos y Conjuntos de la Ley de 1933, cuya declaración era efectuada por Decreto acordado en Consejo de Ministros, eran declarados por Orden Ministerial. El cuidado y conservación de estos Monumentos provinciales y locales quedaban encomendados a los respectivos Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales, estribando en esta razón de índole financiera la creación de estas nuevas categorías de protección, por cuanto se pretendía, tal y como expresaba la Exposición de Motivos del Decreto del 58, que las ayudas estatales se concentraran en los grandes monumentos de carácter nacional, precisamente los de la Ley de 13 de mayo de 1933.

Amén de los ya referidos (Monumentos y Conjuntos Histórico-Artísticos Nacionales, Monumentos Provinciales y Locales), diferentes disposiciones vinieron a colocar bajo la tutela pública una serie muy heterogénea de bienes inmuebles. Así, el Decreto de 22 de abril de 1949 situó bajo la protección del Estado todos los castillos de España, cualquiera que fuese su estado de ruina; el Decreto 571/1963, de 14 de marzo, se encaminó a proteger los escudos, emblemas, piedras heráldicas, rollos de justicia, cruces de término y piezas similares de interés histórico-artístico; el Decreto 449/1973, de 22 de febrero, por su parte, colocó bajo la protección del Estado las construcciones conocidas con el nombre de "hórreos" o "cabazos" existentes en las regiones de Asturias y Galicia, y, más recientemente, el Real Decreto 782/1980, de 7 de marzo, fue dictado con el designio de proteger los instrumentos musicales de carácter histórico-artístico, los cuales se consideraban consustanciales con los edificios declarados Monumentos Histórico-Artísticos cuando se encontraran instalados en los mismos de forma permanente²² o, por el contrario, podían ser declarados individualmente Monumentos Histórico-Artísticos de no haber recaído la citada declaración sobre el edificio en que se hallasen instalados.

¹⁹ O cualquier otro instrumento de los previstos en la legislación urbanística.

²⁰ Determinando, por ejemplo, las características de las construcciones, la índole de los materiales empleados, que habían de ajustarse a los tradicionalmente utilizados, o la imposibilidad de incrementar los volúmenes edificatorios.

²¹ Recte: la única categoría de protección prevista en relación con los bienes inmuebles, ya singularmente considerados, ya tomados como agrupación o conjunto.

²² Típico supuesto de inmueble por destinación ex artículo 334.4º del Código Civil.

La protección de la riqueza mobiliaria

Expuestas, siquiera sea de modo sucinto, las principales técnicas de protección de la riqueza inmueble en la Ley de 1933, conviene hacer una breve referencia al tratamiento legal de los bienes muebles en el texto de 13 de mayo de 1933. Tratamiento que, de acuerdo con los principios tradicionales inspiradores de la regulación en este ámbito, giró en torno a la disciplina del comercio interior y exterior de las obras de arte, dado que, como puede comprenderse con facilidad, es con ocasión de la transmisiones puestas de manifiesto como consecuencia de la circulación de bienes muebles histórico-artísticos como de una manera más factible puede controlarse la amplitud de la riqueza mueble existente. De este modo, y dado que uno de los objetivos de la Ley era la conservación del Patrimonio Histórico-Artístico Nacional, puede entenderse el diferente tenor de la regulación del comercio interior de la que aparecía dispuesta en relación con el comercio externo o exportación de obras de arte. Y así, por lo que a este último se refiere, en la medida en que la salida del país de estos bienes podía suponer un menoscabo o detrimento de la integridad del tesoro artístico nacional, el principio general sentado en el artículo 43 de la Ley de 1933 era de todo punto obligado. Disponía, en efecto, aquel precepto que la exportación debía ir precedida del permiso de la Administración de Bellas Artes, sometiendo su otorgamiento al devengo de la correspondiente tasa de acuerdo con una escala progresiva establecida al efecto. En todo caso, no se permitía, decía dicho artículo, la exportación de un bien cuya salida pudiera causar detrimento al Patrimonio Artístico Nacional. Por lo demás, el Estado resultaba habilitado para ejercer el derecho de tanteo en relación con los bienes cuya exportación fuera solicitada.

En cambio, la regulación de las transmisiones de obras de arte en el interior del país se inspiraba en una lógica diferente. En este sentido, el párrafo segundo del artículo 41 y el artículo 42 de la Ley afirmaban como principio general la libertad de transmisión por los particulares y entidades mercantiles constituidas y matriculadas para los fines del comercio de antigüedades y objetos de arte, así como por los particulares en general, de los bienes muebles definidos en el artículo 1, sin el cumplimiento de otro requisito que la mera comunicación a la Administración de las cesiones o transmisiones que pretendieran efectuarse, así como de la consignación, en el supuesto de las transmisiones de los particulares previstas en el artículo 42, en escritura pública cuando aquéllas excedieran de determinada cuantía. En todo caso, el Estado podía ejercer el derecho de tanteo en las transmisiones efectuadas por particulares y entidades mercantiles dedicadas al comercio de antigüedades y obras de arte (artículo 41.2), así como este mismo derecho en los casos de venta pública, subasta o liquidación de obras de arte antiguo (artículo 52).

Con todo, el extremo más relevante de la regulación del comercio interior de bienes muebles histórico-artísticos, extremo configurado como un verdadero régimen sustantivo junto al antes aludido de libertad de las transmisiones de los particulares, venía previsto en el artículo 41 de la Ley de 1933. Se decía allí, en efecto, que los objetos muebles definidos en el artículo 1 que fueran propiedad del Estado o de los organismos regionales, provinciales o locales, o que estén en posesión de la Iglesia en cualquiera de sus establecimientos o dependencias, o que pertenecieran a personas jurídicas, no se podían ceder por cambio, venta y donación a particulares ni a entidades mercantiles. Sí podían aquellas mismas entidades, entre ellas, y dando cuenta a la Administración de Bellas Artes, cambiar, vender y regalar objetos de arte, encareciéndose asimismo en el artículo 41.3 que por todos los medios se fomentase el acrecentamiento de los Museos nacionales, provinciales o municipales, simplificando trámites para la cesión y depósitos en dichos centros culturales.

Prohibición, por tanto, de que las Administraciones Públicas y la Iglesia, así como las personas jurídicas en general, transmitieran o enajenaran a particulares y entidades mercantiles sus bienes muebles de carácter histórico-artístico, con excepción de la posibilidad de cesión entre las mismas. Esta limitación de la facultad de disposición hallaba una clara cobertura constitucional en el texto del artículo 45 de la Constitución republicana de 1931, pudiendo localizarse su justificación material en el deseo del legislador de evitar la dispersión de las obras de arte en manos de las instituciones y entidades a que se refería el artículo 41 de la Ley de 1933, si bien, por lo que se refiere a la Iglesia²³ el citado artículo 41 ha de ubicarse en el contexto sociopolítico de la Segunda República como elemento que coadyuva a dar cuenta del sentido inspirador del precepto.

²³ En este punto es a todas luces evidente que la Ley estaba pensando en la Iglesia Católica, la importancia de cuyo legado histórico-artístico no es preciso encarecer.

En efecto, una vez superado, por obvias razones políticas, el sistema del Real Decreto de 9 de enero de 1923, que sujetó a previa autorización del Ministerio de Gracia y Justicia la válida enajenación de las obras artísticas, históricas o arqueológicas de que estuvieran en posesión las entidades religiosas, e incluso, ya en la época republicana, la Ley de 10 de diciembre de 1931, que generalizó el requisito del permiso administrativo en relación con las enajenaciones que llevaran a cabo los particulares y las entidades y personas jurídicas, así eclesiásticas como civiles, el artículo 41 de la Ley de 13 de mayo de 1933 es deudor del clima “anticlerical” en que se desarrolló la vida de la Segunda República, cuya plasmación más destacada fue sin duda la elaboración del polémico artículo 26 de la Constitución de 9 de diciembre de 1931. Este clima halló su más radical y enconada expresión en la Ley de 2 de junio de 1933, sobre Congregaciones Religiosas, que declaró, sin perjuicio del mantenimiento de su afectación al culto católico, del dominio nacional del Estado las iglesias y demás bienes histórico-artísticos de que fueran poseedoras las instituciones eclesiásticas. Naturalmente, los postulados de la Ley de Congregaciones eran frontalmente opuestos a los principios de que partía la Ley del Patrimonio Histórico Artístico Nacional de 13 de mayo de 1933, que, aun cuando prohibiera, en los términos indicados, la enajenación de sus bienes muebles, mantenía formalmente la titularidad de las entidades eclesiásticas sobre dichos bienes.

Pues bien, aun cuando la Ley de Congregaciones fuera posterior a la del Patrimonio Histórico Artístico, una vez que aquélla fuera abrogada después de la guerra civil de 1936-1939, será el artículo 41 de la Ley de 1933 el que se erija en régimen jurídico de la circulación de los bienes muebles de las instituciones eclesiásticas, precepto que vino a complementar el artículo 21 del Concordato de 27 de agosto de 1953 entre el Estado español y la Santa Sede, y que, en relación con el sistema de la Ley de 10 de diciembre de 1931, no derogada por la de 1933, dio pie a que los servicios jurídicos del Estado (Dictamen de 23 de mayo de 1988) defendieran la nulidad de una venta de candelabros alojados en una Iglesia, venta que había sido efectuada por el cura párroco sin contar con ningún tipo de autorización, administrativa o eclesiástica. En cualquier caso, el interés del asunto estriba en que la inicial venta a un anticuario había sido seguida de una ulterior transmisión, circunstancia que remitía la determinación de la propiedad de los citados candelabros a la eventual entrada en juego de la prescripción adquisitiva en favor del adquirente de aquéllos.

Sea como fuere, interesa destacar la prioritaria atención que el legislador de 1933 dedicó al comercio, interior y exterior, de obras de arte²⁴, atención que se vería incrementada con el dictado de distintas disposiciones reglamentarias ordenadas a disciplinar la transmisión de antigüedades y obras de arte dentro y fuera del territorio nacional. Así, en esta línea, han de citarse el Decreto de 12 de junio de 1953, modificado por los Decretos de 27 de enero de 1956 y 164/1969, de 6 de febrero, sobre transmisión interior y exterior de bienes muebles histórico-artísticos²⁵, así como el Decreto 1.116/1960, de 2 de junio, sobre exportación de obras de importancia histórica o artística, cuyo artículo 1 consideraba objetos integrantes del Tesoro Histórico-Artístico Nacional y, en consecuencia, inexportables, a tenor de su artículo 2, todos aquellos bienes muebles respecto de los que concreta y expresamente se declarara así por Orden del entonces Ministerio de Educación Nacional. Esta última disposición constituía, pues, junto con el Decreto 1.641/1959, de 23 de septiembre, por el que se convalidaba, en aplicación de la Ley de Tasas y Exacciones Parafiscales de 1958, la exacción correspondiente a la autorización de exportación, y la Ley 43/1960, de 21 de julio, sobre traspaso a los Tribunales de Contrabando y Defraudación de la competencia para la aplicación de sanciones en materia de exportación fraudulenta de objetos integrantes del Tesoro Artístico Nacional, el régimen sustantivo de la exportación de bienes muebles de carácter histórico-artístico.

Finalmente, y a efectos de completar la referencia al régimen del comercio interior y exterior de bienes muebles integrantes del Patrimonio Histórico Artístico Nacional, ha de hacerse mención del artículo 81 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954²⁶ en el que se regulaban los derechos de tanteo y retracto en favor de la Administración pública en materia de transmisiones y exportación de antigüedades y obras de arte.

La Ley de 13 de mayo de 1933, por otro lado, dedicó sus artículos 66 a 73 (83 a 85 del Reglamento de 16 de abril de 1936) a regular el *Inventario* del Patrimonio Histórico Artístico Nacional, cuestión capital en toda normativa protectora de la integridad de este Patrimonio, desde el momento en que la ejecución de una adecuada política de conservación de la

²⁴ Cuya regulación fue acompañada por lo dispuesto en los artículos 71 a 76 del Reglamento de 16 de abril de 1936.

²⁵ Y su desarrollo por Órdenes Ministeriales de 3 de marzo y 2 de diciembre de 1969.

²⁶ Desarrollado por los artículos 97 a 100 del Reglamento de 26 de abril de 1957.

riqueza histórico-artística demanda un cabal conocimiento de los bienes que forman parte de aquel Patrimonio, esto es, exige la elaboración de los correspondientes inventarios y catálogos en los que se haga relación de los bienes que integran el Patrimonio Histórico-Artístico. Precisamente, y por paradójico que pueda resultar, la catalogación de nuestro legado histórico-artístico ha constituido tradicionalmente una de las asignaturas pendientes del Derecho español de los bienes histórico-artísticos, empeño en el cual, no obstante los meritorios esfuerzos desplegados a lo largo del siglo XX por ilustres personalidades (y aquí la mención del nombre de don Manuel Gómez Moreno resulta de todo punto obligada), los resultados no siempre han acompañado a las intenciones y buenos propósitos de la Administración. De ahí el sentido de preceptos como los arriba reseñados, reiterados con posterioridad, sin duda ante el fracaso de sus prescripciones. En este sentido, ha de reseñarse el Decreto de 12 de junio de 1953, por el que se dictaron disposiciones para la formalización del Inventario del Tesoro Artístico Nacional, en cuyo artículo 1 se ordenaba la "formalización inmediata" de aquél, fiel reflejo del fracaso de anteriores iniciativas orientadas a la consecución de idéntica finalidad.

Presupuestos constitucionales del patrimonio histórico español

El artículo 46 de la Constitución y la Ley del Patrimonio Histórico Español de 1985

El artículo 46 de la Constitución española de 1978, inserto en el Capítulo III del Título I: "De los principios rectores de la política social y económica", dispone:

"Los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de España y de los pueblos que la integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad. La ley penal sancionará los atentados contra este patrimonio".

Encomienda que halló su plasmación legislativa en la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español [en adelante, LPHE], y cuyo dictado obedeció, según puede leerse en su Preámbulo, al designio de lograr estos tres objetivos, a saber: superar la dispersión normativa a que, desde la promulgación de la Ley de 13 de mayo de 1933, sobre defensa, conservación y acrecentamiento del Patrimonio Histórico-Artístico Nacional, condujo en este sector del ordenamiento jurídico la introducción de diversas fórmulas con las que afrontar situaciones no previstas o inexistentes en 1933; la incorporación a la legislación interna de los nuevos criterios para la protección y conservación de los bienes históricos y culturales adoptados por los organismos representativos de la comunidad internacional y plasmados en numerosas convenciones y recomendaciones suscritas y observadas por España; y, en tercer lugar, dar respuesta a la necesaria distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (Preámbulo III).

En esta tesitura, la LPHE, verdadero código de nuestro Patrimonio Histórico, consagra, en línea con la concepción italiana de los bienes culturales que alumbrara a mediados de los sesenta la llamada Comisión Franceschini y teorizara en 1976 Massimo Severo Giannini, "una nueva definición de Patrimonio Histórico y amplía notablemente su extensión" (Preámbulo, IV), al comprender, siempre según los términos del Preámbulo LPHE, "los bienes muebles e inmuebles que lo constituyen, el Patrimonio Arqueológico y el Etnográfico, los Museos, Archivos y Bibliotecas de titularidad estatal, así como el Patrimonio Documental y Bibliográfico"; buscando, en suma, "asegurar la protección y fomentar la cultura material debida a la acción del hombre en sentido amplio, y concibe aquélla como un conjunto de bienes que en sí mismos han de ser apreciados, sin establecer limitaciones derivadas de su propiedad, uso, antigüedad o valor económico" (Preámbulo, IV), en línea, así, con la caracterización de su objeto, el ahora rotulado como Patrimonio Histórico Español, como "principal testigo de la contribución histórica de los españoles a la civilización universal y de su capacidad creativa contemporánea" (Preámbulo, I).

El reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Patrimonio Histórico

Como se ha señalado, una de las razones que estuvieron en la base de la revisión de la legislación de los bienes históricos fue, precisamente, la acomodación del marco normativo anterior a 1985 a los criterios de reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Unos criterios que, en lo sustancial, se desprenden de dos textos²⁷, los recogidos en los arts. 148.1.16 y 149.1.28 de la Constitución Española, preceptos que, respectivamente, asignan a la competencia de las Comunidades Autónomas, según lo dispuesto en sus Estatutos de Autonomía, el "patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma", en tanto que como competencia exclusiva del Estado se consigna la "defensa del patrimonio cultural, archivístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas".

Pues bien, el entendimiento que la LPHE plasmó del ámbito competencial del Estado puede sintetizarse así: a) el Estado devenía competente para dictar una ley general en materia de Patrimonio Histórico; una ley que, sin perjuicio de su desarrollo o complemento por las Comunidades Autónomas, diseñara el régimen jurídico, en sus trazos básicos o definitorios, de dicho Patrimonio; b) el grueso de las competencias ejecutivas se entregaba a las Comunidades Autónomas (art. 6 a LPHE), salvo que la intervención de la Administración del Estado fuera requerida de modo expreso por la propia LPHE o resultara necesaria para la defensa frente a la exportación ilícita y la expoliación, o se tratara de bienes adscritos a servicios públicos gestionados por la Administración del Estado o que formen parte del Patrimonio Nacional (art. 6 b LPHE).

Uno de los supuestos en que la LPHE reclamaba la intervención (ejecutiva) de la Administración del Estado era, justamente, a la hora de proceder a la declaración de Bien de Interés Cultural, la más importante de las categorías de protección previstas en la LPHE (arts. 1.3 y 9.1), en la medida en que, sin perjuicio de la incoación y tramitación de los oportunos expedientes por las correspondientes Comunidades Autónomas, aquella declaración debía efectuarse por Real Decreto del Gobierno de la Nación. Competencia que la Sentencia del Tribunal Constitucional 17/1991, de 31 de enero (fundamento jurídico 10) restringió notablemente, al constreñir la potestad de declaración a los supuestos contemplados en el artículo 6 b) LPHE, esto es, cuando se tratara de bienes del Patrimonio Histórico Español adscritos a servicios públicos gestionados por la Administración del Estado o pertenecientes al Patrimonio Nacional, de suerte que en todos los demás casos las Comunidades Autónomas, en virtud de lo dispuesto en sus Estatutos de Autonomía, devenían apoderadas no sólo para incoar y tramitar los expedientes de declaración sino también para dictar las oportunas resoluciones.

El referido pronunciamiento constitucional²⁸ abrió así paso en materia de Patrimonio Histórico al más amplio ejercicio de las potestades legislativas autonómicas. Unas potestades que, sin perjuicio de las competencias exclusivas del Estado sobre exportación y expoliación²⁹, así como sobre Museos, Archivos y Bibliotecas de titularidad estatal³⁰, han encontrado su traducción en el dictado de una serie de leyes autonómicas de carácter general, y cuya imbricación en el ordenamiento estatal de los bienes históricos no siempre es de fácil intelección. Leyes cuya relación es la que sigue:

- Ley 4/1990, de 30 de mayo, del Patrimonio Histórico de Castilla-La Mancha.
- Ley 7/1990, de 3 de julio, del Patrimonio Cultural Vasco.
- Ley 14/2007, de 26 de noviembre, de Patrimonio Histórico de Andalucía [deroga la Ley 1/1991, de 3 de julio, del Patrimonio Histórico de Andalucía].
- Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del Patrimonio Cultural Catalán.
- Ley 8/1995, de 30 de octubre, del Patrimonio Cultural de Galicia.
- Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciano [modificada por las Leyes 7/2004, de 19 de octubre y 5/2007, de 9 de febrero].

²⁷ Amén del art. 149.2 C.E., expresamente citado, junto con los arts. 44, 46, 149.1.1 y 149.1.28 del texto constitucional, por el art. 2.1 LPHE, en cuanto fundamento de la competencia del Estado en este ámbito, en cuya virtud, y sin perjuicio de las competencias que puedan asumir las Comunidades Autónomas, "el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas".

²⁸ Típica Sentencia interpretativa de rechazo de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos.

²⁹ Concepto este último definido en el artículo 4 LPHE, avalado por la STC 17/1991 como título habilitante de la competencia legislativa del Estado, y fundamento de la regulación incorporada al artículo 57 bis del Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la Ley 16/1985, según redacción introducida por el Real Decreto 64/1994, de 21 de enero, de modificación de aquél.

³⁰ Con el alcance en este caso de lo dispuesto en la STC 103/1988.

- Ley 3/2013, de 18 de junio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid [deroga la Ley 10/1998, de 9 de julio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid; la Ley 3/2013 ha sido afectada por la Sentencia del Tribunal Constitucional 122/2014, de 17 de julio, que declara inconstitucionales diversos preceptos de la misma].
- Ley 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural de Cantabria.
- Ley 12/1998, de 21 de diciembre, del Patrimonio Histórico de las Illes Balears.
- Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés.
- Ley 4/1999, de 15 de marzo, de Patrimonio Histórico de Canarias.
- Ley 2/1999, de 29 de marzo, de Patrimonio Histórico y Cultural de Extremadura.
- Ley 1/2001, de 6 de marzo, del Patrimonio Cultural de Asturias.
- Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León.
- Ley 7/2004, de 18 de octubre, de Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja.
- Ley Foral 14/2005, de 22 de noviembre, de Patrimonio Cultural de Navarra.
- Ley 4/2007, de 16 de marzo, de Patrimonio Cultural de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Estructura y contenido de la ley del patrimonio histórico español de 1985

Expuestas más arriba las razones que impulsaron al legislador de 1985 a dictar una nueva regulación del hoy llamado Patrimonio Histórico, interesa, antes de examinar las líneas maestras de la LPHE, describir su estructura y contenido, a fin de llevar a cabo una primera aproximación al régimen jurídico de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español. En este sentido, ha de indicarse que la Ley 16/1985, de 25 de junio, asume buena parte de las técnicas de protección ensayadas tradicionalmente en Derecho español, erigiéndose en directa recipiendaria de las soluciones del Proyecto de Ley de 14 de septiembre de 1981.

En efecto, la LPHE, conocida como Ley Solana, responsable en cuanto titular de la cartera de Cultura de la presentación a las Cortes del correspondiente Proyecto, adopta una denominación novedosa en Derecho español, la de "Patrimonio Histórico Español", prescindiendo así del calificativo "artístico" que había lucido en la hasta entonces vigente Ley de 13 de mayo de 1933. Cambio de denominación que no obedece al mero prurito innovador, sino que es consecuencia, como decía, de la nueva concepción que intenta plasmar, una concepción que, tributaria de la doctrina italiana de los "bienes culturales", concibe a los bienes integrantes de aquel Patrimonio como "el principal testigo de la contribución histórica de los españoles a la civilización universal y de su capacidad creativa contemporánea", como "riqueza colectiva que contiene las expresiones más dignas de aprecio en la aportación histórica de los españoles a la cultura universal" (Preámbulo LPHE, I y IX). Esto es, concibe el Patrimonio Histórico Español, no ya como un conjunto exquisito de creaciones artísticas, sino como el resultado de la evolución de la cultura española en su desarrollo histórico, evolución que ha ido desgranando una serie de testimonios materiales expresivos de la radical dimensión de historicidad del ser humano.

Pues bien, la referida concepción de la LPHE intenta plasmarse normativamente a lo largo de 78 artículos estructurados en un Título Preliminar y nueve Títulos, a los que han de añadirse 8 Disposiciones adicionales, 8 transitorias, una Disposición final y una Disposición derogatoria, amén de un Preámbulo en el que se condensan las ideas cardinales de la Ley.

A) En el Título Preliminar (artículos 1 a 8) se contienen las llamadas "disposiciones generales", en las cuales se definen el objeto de las competencias de la Administración del Estado y se enumeran los organismos consultivos y de asesoramiento de la Administración pública del Patrimonio Histórico; se exponen los conceptos, ciertamente nucleares en el entramado de

la Ley, de "explotación" y "exportación"; se señala qué ha de entenderse por organismos competentes a los efectos de ejecución de la LPHE; se fijan los deberes y las competencias de los Ayuntamientos en la protección de los bienes que integran el Patrimonio Histórico y, finalmente, se dibujan los deberes y las facultades de los ciudadanos en la labor de preservación de la integridad de aquel Patrimonio, siendo de destacar en este sentido la consagración de la llamada acción pública o popular como remedio enderezado a implicar a los ciudadanos en la tarea de protección y salvaguardia del Patrimonio Histórico Español.

B) El Título I LPHE (artículos 9 a 13) se intitula "De la declaración de Bienes de Interés Cultural". La de Bien de Interés Cultural es denominación novedosa en el Derecho español de los bienes históricos, y aglutina a aquellos bienes que, integrados en el genérico Patrimonio Histórico Español, son merecedores de una "singular protección y tutela". De ahí que los bienes declarados de Interés Cultural³¹ se inserten en la más intensa categoría de protección prevista en la LPHE; inserción que supone la aplicación de un régimen jurídico de carácter estatutario³² y que se traduce en la imposición de un conjunto de deberes a los propietarios y titulares de derechos sobre estos bienes, deberes que, sin embargo, van acompañados de la previsión en favor de aquéllos de una serie de medidas, básicamente de carácter fiscal, configuradas "como fomento al cumplimiento de los deberes, y en compensación a las cargas" impuestas por la Ley, en la rigurosa definición del artículo 69.1 LPHE. Como ya se dijo, y luego de la STC 17/1991, la declaración de Bien de Interés Cultural es consecuencia de la previa instrucción y resolución de un expediente administrativo por parte de la correspondiente Comunidad Autónoma³³, declaración seguida de la inscripción del bien en el Registro General de Bienes de Interés Cultural del artículo 12 LPHE.

C) El Título II LPHE (artículos 14 a 25) se dedica a la regulación de los bienes inmuebles del Patrimonio Histórico Español. Bienes inmuebles que podrán ser declarados Bienes de Interés Cultural (artículo 14.2) como Monumentos, Jardines, Conjuntos y Sitios Históricos, así como Zonas Arqueológicas. Pues bien, la regulación de los bienes inmuebles constituye una de las grandes novedades de la LPHE, por cuanto el legislador de 1985 ha imbricado la protección de la riqueza inmobiliaria de carácter histórico en el marco más amplio y adecuado de las técnicas urbanísticas de protección³⁴, especialmente en lo relativo a las agrupaciones o conjuntos de inmuebles (Conjuntos y Sitios Históricos, Zonas Arqueológicas). De este modo, la LPHE ha consagrado la necesidad de redactar los correspondientes Planes Especiales de Protección de los Conjuntos y Sitios Históricos, así como de las Zonas Arqueológicas, declarados Bienes de Interés Cultural.

Planes Especiales que habrán de ser elaborados y aprobados de acuerdo con la normativa urbanística, si bien insertando en el trámite de elaboración de los mismos el informe favorable de los órganos competentes para la ejecución de la LPHE (artículo 20.1)³⁵. El objetivo perseguido con la implantación de esta técnica de protección de los conjuntos monumentales es diáfana: se trata de configurar a la Administración urbanística municipal como la primera y principal responsable de la tutela inmobiliaria, objetivo que a su vez es tributario de la convicción de que los problemas creados por la tutela monumental han de enmarcarse y resolverse en la más amplia visión que proporciona el urbanismo y la planificación urbanística como módulos de resolución de las cuestiones atinentes a la ciudad.

D) El Título III (artículos 26 a 34) tiene por objeto la disciplina de los bienes muebles del Patrimonio Histórico Español, cuestión tradicionalmente colocada en un segundo plano de las inquietudes y preocupaciones del legislador, dada la mayor relevancia atribuida a la riqueza inmueble. El artículo 26, primero de los que integran el Título III, se refiere a la confección del Inventario General de Bienes Muebles del Patrimonio Histórico Español, en el cual se incluirán aquellos bienes que, sin alcanzar el valor que justifica la declaración de Bien de Interés Cultural, tengan sin embargo singular relevancia. En todo caso, ha de tenerse en cuenta que, a diferencia de la categoría de Bienes de Interés Cultural, en la cual podrán integrarse tanto bienes muebles como inmuebles, la de bienes del Inventario General del artículo 26 LPHE sólo alcanza a los muebles, sin duda porque el legislador es consciente de la necesidad de establecer una gradación en el nivel de protección de la riqueza mobiliaria, protección que, de modo paralelo, se traduce en el establecimiento de diferentes cargas y deberes para los propietarios y titulares de derechos sobre los mismos, y que es consecuencia, por un lado, de la inviabilidad de configurar para los bienes muebles un único y uniforme régimen jurídico, y, por otro, y en sentido contrario, de la necesidad de disponer de los suficientes instrumentos que permitan conocer de una manera exhaustiva el

³¹ Noción más restringida y técnicamente más precisa que la italiana "bienes culturales", no obstante las reminiscencias, semánticas y conceptuales, presentes en aquélla.

³² Común, por lo demás, a todos los bienes que forman parte del Patrimonio Histórico Español, aun cuando de una intensidad diferente según los supuestos.

³³ Salvo que se haya efectuado directamente por la Ley, como ocurre en el supuesto previsto en el art. 40.2 LPHE.

³⁴ Recogiendo las consecuencias derivadas de la experiencia aplicativa de la Ley de 13 de mayo de 1933, así como haciéndose eco de las más actuales exigencias de la tutela monumental.

³⁵ Como exigencia inexcusable de intervención de la Administración del Patrimonio Histórico por razón de protección de los específicos valores históricos que están en la base de las oportunas declaraciones.

conjunto de la riqueza mueble, más fácil de ser ocultada y dispersada que la inmueble. De este modo, y a través de las dos categorías de protección previstas y reguladas en la LPHE, la de Bienes de Interés Cultural y la de bienes del Inventario General, se pretende lograr el más pleno y cabal conocimiento por parte de la Administración y, consecuentemente, la más eficaz protección de los bienes muebles que, a tenor del artículo 1.2 LPHE, integran el Patrimonio Histórico Español.

En todo caso, ha de repararse en que la consecución de este objetivo dependerá de la amplitud de medios personales y materiales de que disponga la Administración así como del grado de cumplimiento de los deberes de los ciudadanos a la hora de confeccionar el Inventario General, deberes impuestos por el artículo 26.2 LPHE³⁶.

Por lo demás, en el Título III se regulan las diferentes vicisitudes atinentes a los bienes muebles. Así, se establece la prohibición de que los muebles declarados de Interés Cultural o incluidos en el Inventario General en posesión de instituciones eclesiásticas puedan transmitirse por título oneroso o gratuito o cederse a particulares o entidades mercantiles, bienes que sólo podrán ser enajenados o cedidos al Estado, a entidades de Derecho Público o a otras instituciones eclesiásticas (artículo 28.1, heredero del 41 de la Ley de 1933)³⁷. Igualmente, y con independencia de las transmisiones que entre sí puedan efectuarse, o de los supuestos de cesión del art. 29 o de permuta del 34, las Administraciones públicas no podrán enajenar los bienes muebles del Patrimonio Histórico Español de que sean propietarias (artículo 28.2).

Asimismo, los artículos 30 y siguientes LPHE regulan la exportación de bienes muebles del Patrimonio Histórico Español, los supuestos y condiciones en que podrá autorizarse la salida temporal de bienes exportables³⁸, la importación de bienes interesantes para el Patrimonio Histórico Español, el ejercicio del derecho administrativo de preferente adquisición con ocasión de las solicitudes de autorización de exportación y la permuta de bienes muebles del Patrimonio Histórico Español.

E) En el Título IV (artículos 35 a 39: “Sobre la protección de los bienes muebles e inmuebles”) se contiene un conjunto de prescripciones que apelan al que podríamos denominar “núcleo duro” (núcleo, a secas) del régimen jurídico del Patrimonio Histórico Español y de los bienes que lo integran. En efecto, a fin de dar cumplimiento al mandato constitucional que emplaza a los poderes públicos en la tarea de garantizar la conservación de aquel Patrimonio (artículo 46), así como de lograr la consecución de uno de los objetivos plasmados en el artículo 1.1 LPHE, el Título IV de la Ley, marco de referencia inexcusable del régimen jurídico del Patrimonio Histórico y complemento indispensable del conjunto de medidas dispuestas en los precedentes Títulos II y III, sintetiza la idea matriz de todo ordenamiento protector y tuitivo de los bienes históricos, la exigencia de preservar y salvaguardar la integridad de los valores inherentes a los bienes del Patrimonio Histórico Español, aquellos valores por razón de los cuales se dispone un específico régimen de tutela y protección. La idea viene con toda claridad expresada en el artículo 36.1 LPHE, que prescribe que “los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español deberán ser conservados, mantenidos y custodiados por sus propietarios o, en su caso, por los titulares de derechos reales o por los poseedores de tales bienes”. Deber de conservación, mantenimiento y custodia como núcleo del régimen tuitivo de los bienes históricos (trasunto del peculiar régimen estatutario de la propiedad histórica) que, en el caso de los más relevantes, los declarados de Interés Cultural y los incluidos en el Inventario General, impone que su utilización quede “subordinada a que no se pongan en peligro los valores que aconsejan su conservación”, así como a la exigencia de autorización administrativa de todo cambio de uso que en relación con los mismos pretenda efectuarse (artículo 36.2 LPHE).

A partir de estas ideas, elementales pero dotadas de virtualidad configuradora del entero régimen jurídico del Patrimonio Histórico, adquieren pleno encaje sistemático las medidas de protección previstas en el Título IV LPHE. Así, los Planes Nacionales de Información sobre el Patrimonio Histórico Español, elaborados y aprobados por el Consejo del Patrimonio Histórico Español, uno de cuyos objetivos es precisamente asegurar la protección de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español (artículo 35.1); la actuación de las medidas previstas en los números 3 y 4 del artículo 36 en los supuestos de incumplimiento de los deberes de conservación, mantenimiento y custodia a que antes nos referíamos³⁹; la orden de suspensión de derribo o de cualquier clase de obra o intervención en los Bienes de Interés Cultural (artículo 37.1), orden que puede extenderse incluso al supuesto de

³⁶ No olvidemos que, de acuerdo con la filosofía que inspira la LPHE concretada, entre otros extremos, en la previsión, en el plano organizativo, del Consejo del Patrimonio Histórico Español, el artículo 26.1 indica que el Inventario General será elaborado por la Administración del Estado en colaboración con las demás Administraciones competentes, si bien en este punto del contenido de la STC 17/1991 parece desprenderse, como por lo demás confirma la práctica aplicativa de las Comunidades Autónomas que en sus correspondientes leyes han incluido categorías de protección asimilables a la contemplada en el artículo 26 LPHE, que la indicada competencia se inscribe en el ámbito autonómico.

³⁷ La prohibición se hace extensiva a todos sus bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español durante los diez años siguientes a la entrada en vigor de la LPHE, según la transitoria quinta de la Ley; plazo prorrogado por otros diez años, a partir de la entrada en vigor de la Ley 42/1994, por la Disposición transitoria primera de esta última.

³⁸ Los contemplados en el artículo 5 LPHE, esto es, los declarados de Interés Cultural o expresamente inexportables por decisión administrativa.

³⁹ Ejecución subsidiaria, concesión de ayudas con carácter de anticipo reintegrable, realización directa por la Administración de las obras necesarias e, incluso, expropiación por causa de interés social.

bienes aún no declarados de Interés Cultural (artículo 37.2); la expropiación de los bienes afectados por una declaración de Interés Cultural cuando los mismos se hallen en peligro de destrucción o deterioro, se haga de ellos un uso incompatible con sus valores, así como la expropiación de los inmuebles que impidan o perturben la contemplación de los bienes afectados por la referida declaración (artículo 37.3).

Y, en otro orden de consideraciones, es de destacar el deber impuesto a los poderes públicos de procurar por todos los medios de la técnica la conservación, consolidación y mejora de los Bienes de Interés Cultural y de los incluidos en el Inventario General, a cuyo efecto se impone el sometimiento a autorización administrativa de todo tratamiento que pretenda realizarse en los mismos (artículo 39.1), en el bien entendido de que las citadas conservación, consolidación y rehabilitación han de sujetarse en todo caso a las condiciones establecidas en el artículo 39.2 LPHE⁴⁰ como igualmente las restauraciones deben realizarse en los términos a que se refiere el número 3 del artículo 39. Finalmente, y aunque su ubicación en el Título de la Ley dedicado a las medidas de protección quizá no sea el más adecuado, puesto que la justificación de esta potestad ha de localizarse en la idea de incrementar los patrimonios públicos de los bienes históricos, el artículo 38 LPHE habilita a las Administraciones Públicas del Patrimonio Histórico para que puedan ejercitar los derechos de tanteo y retracto con ocasión de las enajenaciones de bienes declarados de Interés Cultural o incluidos en el Inventario General del artículo 26 LPHE.

F) Los Títulos V, VI y VII LPHE regulan los llamados "Patrimonios Especiales", esto es, el Arqueológico (artículos 40 a 45), el Etnográfico (artículos 46 y 47) y el Documental y Bibliográfico, así como los Archivos, Bibliotecas y Museos (artículos 48 a 66). Esta regulación en el seno de la Ley de 25 de junio de 1985 de conjuntos de bienes dotados de caracteres singulares que los individualizan como tales conjuntos, y que tradicionalmente se han localizado en textos independientes del que de una manera general regía el Patrimonio Histórico-Artístico Nacional, esto es, la Ley de 1933 obedece a la nueva concepción que hemos resaltado más arriba y que desde una perspectiva sistemática se traduce, como dice el Preámbulo LPHE, en una nueva definición de dicho Patrimonio y en una ampliación notable de su contenido⁴¹.

Por otro lado, ha de repararse en el dato de que los bienes a que se refieren los Títulos V, VI y VII LPHE tienen una propia y sustantiva denominación que los aglutina ("Patrimonio Arqueológico", "Patrimonio Etnográfico", "Patrimonio Documental y Bibliográfico"), en tanto que el núcleo caracterizador de este sector del ordenamiento jurídico, los bienes contemplados en los Títulos II y III LPHE, eje central de las regulaciones tradicionales en este ámbito, son meramente designados como "bienes inmuebles" y "bienes muebles". La razón de esta aparente paradoja se halla en la propia denominación de la Ley, llamada, según nos consta, del Patrimonio Histórico Español, denominación que pretende reflejar una nueva concepción, superadora de la tradicional visión esteticista que había inspirado la regulación española, de los bienes que han de ser protegidos y transmitidos a las generaciones futuras. Nueva concepción que supone la eliminación del término "artístico" como caracterizador de esta rama del ordenamiento jurídico. De ahí que, si todos los bienes que integran "la contribución histórica de los españoles a la civilización universal" y que son expresión de su "capacidad creativa contemporánea" se engloban en la común denominación de "Patrimonio Histórico" y, de otro lado, si los singulares caracteres que concurren en determinados conjuntos orgánicos de bienes permiten individualizarlos en atención al "interés" o "valor" que en los mismos aparece como prioritario⁴², resulta, de ahí la paradoja a que antes aludía, que el legislador no encontrara un término específico para designar a aquellos bienes que han constituido objeto tradicional de la atención de este sector, viéndose por ello obligado a designarlos con el inespecífico nombre de "bienes inmuebles" y "bienes muebles".

G) El Título V LPHE se dedica a la regulación del Patrimonio Arqueológico. Sin perjuicio de volver más adelante sobre este tema, ha de consignarse en este momento que la gran innovación de la Ley del 85 en punto a este Patrimonio estriba en la declaración de su artículo 40.1, a cuyo tenor, y de conformidad con lo dispuesto en el art. 1 LPHE, "forman parte del Patrimonio Histórico Español los bienes muebles o inmuebles de carácter histórico, susceptibles de ser estudiados con metodología arqueológica, hayan sido o no extraídos y tanto si se encuentran en la superficie o en el subsuelo, en el mar territorial o en la plataforma continental. Forman parte asimismo de este Patrimonio los elementos geológicos y paleontológicos relacionados con la historia del hombre y sus orígenes y antecedentes".

⁴⁰ Precisión respecto de la que pueden citarse dos muestras jurisprudenciales: la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de 30 de abril de 1993, en relación con el Teatro romano de Sagunto, confirmada por la de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 2000, y la de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 17 de febrero de 1995, igualmente confirmada por la de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 22 de marzo de 2002, a propósito del acondicionamiento de la Calle Mayor de la Vila Vella de Tossa de Mar, Gerona. El contrapunto a las mencionadas, si bien a partir de la doctrina sentada en las mismas, puede encontrarse en las dos Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo de 18 de diciembre de 2002, en relación con las actuaciones llevadas a cabo en el claustro de los Jerónimos con ocasión de las obras de ampliación del Museo del Prado.

⁴¹ En efecto, la disciplina de los bienes arqueológicos se hallaba en lo sustancial en la Ley de 7 de julio de 1911, sin perjuicio de lo que disponían los artículos 37 a 40 de la Ley del 33, en tanto que el llamado Tesoro Documental y Bibliográfico hallaba cobijo en la Ley de 21 de junio de 1972.

⁴² El "arqueológico", el "etnográfico", el "documental o bibliográfico", expresiones todas ellas del genérico valor "histórico" que caracteriza a los bienes definidos en el artículo 1.2 LPHE.

Pues bien, esta nueva concepción del Patrimonio Arqueológico, y que supone la remisión legal a los criterios de la comunidad científica arqueológica, de suerte que se opera en este ámbito una recepción de los cánones admitidos en una disciplina no jurídica ("susceptibles de ser estudiados con metodología arqueológica"), halla su correlato en el artículo 44.1, según el cual "son bienes de dominio público todos los objetos y restos materiales que posean los valores que son propios del Patrimonio Histórico Español y sean descubiertos como consecuencia de excavaciones, remociones de tierra u obras de cualquier índole, o por azar". A su vez, esta declaración como bienes de dominio público de los hallazgos arqueológicos⁴³ se traducirá en la ulterior determinación de los derechos que, como resultado del descubrimiento, recaigan en favor del propietario del terreno en que se produjo aquél. Sobre estas cuestiones, empero, volveremos más abajo.

H) En el Título VI se contempla el llamado "Patrimonio Etnográfico", del que forman parte (artículo 46) "los bienes muebles e inmuebles y los conocimientos y actividades que son o han sido expresión relevante de la cultura tradicional del pueblo español en sus aspectos materiales, sociales o espirituales". No se contiene, en cambio, en dicho Título una disciplina específica de este Patrimonio Etnográfico, disciplina que ha de localizarse en los Títulos II, III y IV LPHE, reguladores, respectivamente, de los bienes inmuebles y muebles del Patrimonio Histórico Español, así como de las medidas de protección de los mismos.

I) El Título VII se halla dividido en dos capítulos. En el primero se define y regula el Patrimonio Documental y Bibliográfico, en tanto que en el segundo se contienen las reglas atinentes a Archivos, Bibliotecas y Museos, centros de depósito que albergan los testimonios que forman el Patrimonio Documental y Bibliográfico, así, como en general, los bienes muebles del Patrimonio Histórico Español. Por lo que se refiere al Patrimonio Documental y Bibliográfico, definido en los artículos 49 y 50 LPHE, ha de mencionarse la previsión del artículo 51 a propósito de la confección del Censo de los bienes integrantes del Patrimonio Documental y del Catálogo Colectivo de los que forman parte del Patrimonio Bibliográfico; instrumentos administrativos de conocimiento y catalogación de la riqueza documental y bibliográfica, sin perjuicio, como dice el artículo 53, de que los bienes integrantes de este Patrimonio que tengan singular relevancia sean incluidos en una sección especial del Inventario General de bienes muebles del Patrimonio Histórico Español. Por lo demás, el régimen sustantivo del Patrimonio Documental y Bibliográfico, en lo referente a los actos de disposición, exportación e importación de los bienes que lo integran, ha de localizarse en las disposiciones de la Ley (artículo 5 y Títulos III y IV) reguladores con carácter general de los mencionados actos, previéndose, asimismo, en el artículo 57 la consulta de los documentos constitutivos del Patrimonio Documental Español a que se refiere el artículo 49.2 LPHE.

J) El Título VIII se intitula "De las medidas de fomento". Como más arriba señalamos, el de los bienes históricos, justamente en atención a la consecución de los objetivos constitucional y legalmente establecidos (su protección, acrecentamiento y transmisión), se configura como un régimen extraordinariamente riguroso y exigente; un régimen que se traduce en la imposición de una muy variada e importante serie de limitaciones, deberes y cargas que tienden a preservar la intangibilidad de los valores por razón de los cuales se erige este peculiar régimen de protección.

Pues bien, la convicción del legislador de que la consecución de los objetivos fijados no puede lograrse de una manera eficaz si no es incentivando a los titulares de derechos sobre bienes históricos de cara a lograr el más pleno cumplimiento de los deberes legales, ha impulsado a aquél a prever un conjunto de medidas orientadas al fomento de dicho cumplimiento, medidas que pasan a integrarse en el peculiar régimen jurídico de la propiedad histórica, circunstancia que explica que el artículo 69.1 LPHE hable de aquellas medidas no sólo como fomento al cumplimiento de los deberes legales, sino también como "compensación" por las cargas legalmente impuestas. Esta es, así, la finalidad de los artículos 67 a 74 LPHE, preceptos que contemplan una variada gama de medidas de fomento, tales como el acceso preferente al crédito oficial, el llamado uno por ciento cultural, diferentes beneficios fiscales⁴⁴, así como, y de modo muy destacado, la posibilidad contemplada en el artículo 73 LPHE, que prevé⁴⁵ que la deuda tributaria del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, del Impuesto sobre el Patrimonio, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y del Impuesto sobre Sociedades pueda realizarse mediante la entrega de bienes inscritos en el Registro General de Bienes de Interés Cultural o incluidos en el Inventario General, posibilidad contemplada por vez primera en una Ley francesa de 1968⁴⁶ y luego extendida a otros países europeos

⁴³ No se especifica, sin embargo, si del Estado o de las Comunidades Autónomas, si bien la normativa de estas últimas suele coincidir en la atribución del producto de lo descubierto a las propias Comunidades Autónomas: así, por ejemplo, artículo 53 de la Ley catalana y artículos 64.1 y 65.1 de la Ley de la Comunidad valenciana.

⁴⁴ Referidos a la Contribución Territorial Urbana, hoy Impuesto sobre Bienes Inmuebles, Impuesto sobre el Patrimonio de las Personas Físicas, Impuesto sobre la Renta y sobre Sociedades, Impuesto sobre el Valor Añadido, exención de las importaciones.

⁴⁵ Luego de la redacción introducida por la Disposición adicional décima de la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General; adicional décima que no figura entre las derogadas por la Disposición derogatoria única de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre,

⁴⁶ Conocida como Ley Malraux, en honor del entonces Ministro francés de Cultura.

(Italia, Bélgica). Incentivos fiscales que fueron completados con los previstos en la citada Ley 30/1994, en particular los consignados en sus artículos 59 y siguientes; preceptos, a su vez, derogados por la Disposición derogatoria única de la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo⁴⁷.

K) Finalmente, en el Título IX LPHE se tipifican las infracciones administrativas en materia de Patrimonio Histórico y se prevén las correspondientes sanciones. Título que se erige en el cierre del sistema y que se encierra a otorgar a la Administración los necesarios mecanismos correctores o represivos de aquellas acciones y omisiones que pongan en peligro o que supongan un efectivo atentado a los valores propios del Patrimonio Histórico Español; previsión que ha de ser completada con los preceptos que el Código Penal dedica a la represión de las conductas atentatorias contra el patrimonio histórico, artístico y cultural.

En la segunda y última parte del artículo se desarrollarán los siguientes aspectos de la cuestión aquí tratada:

- Los principios inspiradores de la Ley del Patrimonio Histórico Español.
- La ordenación urbanística de los centros históricos.
- El Patrimonio Arqueológico.
- La movilidad del Patrimonio Histórico en el ámbito de la Unión Europea.

Bibliografía

Alegre Ávila, J.M. (1994). *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*. Madrid: Ministerio de Cultura.

Alibrandi, T. y Ferri, P. (1985). *I beni culturali ed ambientali*, 2ª edición. Milano: Giuffrè, Milano.
 Álvarez Álvarez, J.L. (1989). *Estudios sobre el Patrimonio Histórico Español*. Madrid: Civitas.
 Alonso Ibáñez, M.R. (1992). *El Patrimonio Histórico. Destino público y valor cultural*. Madrid: Civitas.

Alonso Ibáñez, M.R. (1994). *Los espacios culturales y la ordenación urbanística*. Madrid: Marcial Pons-Publicaciones de la Universidad de Oviedo.

Anguita Villanueva, L.A. (2006). *El derecho de propiedad privada en los Bienes de Interés Cultural* [2ª edición, 1ª edición de 2001]. Madrid: Dykinson.

Anguita Villanueva, L.A. (2007). *Código del Patrimonio Cultural*. Thomson-Civitas.
 Barcelona Llop, J. (2000). El dominio público arqueológico. *Revista de Administración Pública*, 151, 133 ss.

Barrero Rodríguez, C. (1990). *La ordenación jurídica del Patrimonio Histórico*. Madrid: Civitas-Instituto García Oviedo.

Barrero Rodríguez, C. (2006). *La ordenación urbanística de los conjuntos históricos*. Madrid: lustel.

Bermejo López, M.B. (2001). *El Camino de Santiago como Bien de Interés Cultural. Análisis en torno al Estatuto Jurídico de un Itinerario Cultural*. Xunta de Galicia.

Cavallo, B. (1988). "La nozione di bene culturale tra mito e realtà: rilettura critica della prima dichiarazione della Commissione Franceschini". En *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, II. 113 ss. Milano: Giuffrè.

⁴⁷ La Disposición adicional cuarta.1 de la Ley 49/2002 extendió los beneficios fiscales previstos en la LPHE en relación a los bienes de interés cultural e inventariados a aquellos bienes declarados por las Comunidades Autónomas de conformidad a sus específicas categorías de protección.