

EL CIUDADANO ANTE EL PATRIMONIO CULTURAL: ALGUNAS REFLEXIONES EN TORNO AL ALCANCE DE SU POSICIÓN JURÍDICA ACTIVA A LA LUZ DEL RÉGIMEN JURÍDICO PREVISTO PARA SU PROTECCIÓN

Leonardo J. Sánchez-Mesa Martínez

AUTOR/AUTHOR:

Leonardo J. Sánchez-Mesa Martínez

ADSCRIPCIÓN PROFESIONAL/PROFESSIONAL AFFILIATION:

Profesor Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Granada

TÍTULO/TITLE:

El ciudadano ante el patrimonio cultural: algunas reflexiones en torno al alcance de su posición jurídica activa a la luz del régimen jurídico previsto para su protección

The citizen in the face of cultural Heritage: some reflexions on the scope of its active legal position in light of the planned legal regimen for its protection

CORREO-E/E-MAIL:

lsmesa@ugr.es

RESUMEN/ABSTRACT:

El autor presenta una aproximación de las carencias del ordenamiento jurídico cuando se trata de canalizar la implicación de los ciudadanos en la conservación y puesta en valor del patrimonio cultural. El punto de partida es la evaluación de los principios rectores que, en lo tocante a cultura y patrimonio, están recogidos en la Constitución y en las diferentes leyes y normas que se ocupan de este particular.

The author presents an approach to the deficiencies of the legal regulations regarding channelling the implication of citizens in the conservation and revitalising of our cultural heritage. The starting point is an assessment of the guiding principles that, in that referring to culture and heritage, are included in the Constitution and in the different laws and standards that govern this subject.

PALABRAS CLAVE / KEYWORDS:

Ordenamiento jurídico; patrimonio cultural; ciudadanía.

Legal regulations; cultural heritage; citizenship.

1. Presentación

El presente trabajo, partiendo de un análisis de aproximación a los contenidos de nuestro ordenamiento jurídico, pretende aportar algunas reflexiones reveladoras de las carencias que el mismo presenta a la hora de canalizar satisfactoriamente el potencial que supone la implicación y participación activa de la ciudadanía en el cometido de la preservación y puesta en valor del Patrimonio cultural. Para ello, se parte de la comprobación de las consecuencias jurídicas que presenta la proclamación de los principios rectores regulados en nuestro texto constitucional en relación con el sector de la cultura y del Patrimonio cultural (arts. 44 y 46 CE), así como del enfoque eminentemente social que, en apariencia, parecen proclamar los principios que inspiran la configuración de las legislaciones que abordan la tutela y puesta en valor del referido Patrimonio. A la luz de estos principios, se procederá a una aproximación a los contenidos sustantivos de dicha regulación por cuanto afecta al tratamiento de la figura del ciudadano y el alcance efectivo de la posición jurídica activa reconocida al mismo, centrándonos especialmente en la normativa sectorial del Patrimonio cultural y de la actividad de voluntariado. La valoraciones finales regresarán sobre un análisis de la coherencia que presentan dichos contenidos normativos con los principios inspiradores de la propia normativa, reflejados en los principios rectores que han de informar las políticas públicas en este sector, así como en los derechos proclamados a su amparo.

2. Premisas de partida: Los derechos constitucionales de acceso a la cultura y a la conservación del Patrimonio Cultural

En el momento en el que nos hallamos actualmente, la justificación de la intervención pública en el ámbito de la protección del Patrimonio Cultural, si bien no ha dejado de responder en muchos de sus perfiles a objetivos y fines tradicionalmente presentes en la misma (atenta a factores como el valor económico de los bienes, su significación histórica o su representatividad o rareza artísticas), es heredera de un enfoque que, por el contrario, es más reciente en el tiempo.

A mediados del siglo XX, los estragos causados por la II Guerra Mundial en el Patrimonio cultural favorecieron que los poderes públicos de las naciones afectadas cobraran conciencia generalizada de la necesidad de garantizar la protección del Patrimonio Cultural y, en dicha toma de conciencia, no cabe duda de la influencia que supuso en empuje social de las poblaciones que deseaban ver reconstruidos los espacios monumentales arrasados por los bombardeos o recuperadas las obras de arte desaparecidas (1).

Por otra parte y siempre dentro de la segunda mitad del s. XX, el enfoque que adquieren los fundamentos teóricos del Derecho público y de la intervención de los poderes públicos en la protección del Patrimonio experimenta una radical transformación desde el punto de vista teórico, siendo buen reflejo de ello el impacto que alcanzará la formulación de la *Teoría de*

los *bienes culturales* de Massimo Severo Giannini, que ensalza el valor sociocultural presente en los bienes integrantes del Patrimonio cultural como elemento característico y definidor de su naturaleza (el «bien cultural» como «testimonio material dotado de un valor de civismo») (2) y, al mismo tiempo, como motivo central de la intervención de tutela pública que se establece sobre los mismos (orientada a garantizar la preservación de los valores presentes en el bien y su efectivo disfrute por parte de todos los ciudadanos) (3).

A resultas de esta nueva sensibilidad social e institucional, dotada, como hemos visto, de soporte en nuevas construcciones teóricas jurídico-administrativas, el espíritu y finalidad de la normativa reguladora del Patrimonio cultural y de la intervención pública que le afecta experimentan un giro notable: ahora, en el plano objetivo, cobra una posición central el valor sociocultural de los bienes que integran dicho Patrimonio (sin perjuicio de que sigan siendo tomados en consideración sus otros múltiples valores: histórico, artístico, económico, científico, etc.), mientras que en el plano subjetivo, el protagonismo recae en el ciudadano, en el pueblo, en la sociedad, como auténticos destinatarios de dichos bienes y sus valores (un ámbito subjetivo que abarcará –al igual que en otros sectores, como el medio ambiente– más allá de las generaciones presentes para proyectarse también sobre las futuras).

En relación con la naturaleza de este nuevo enfoque, resulta muy ilustrativo el dictado de algunos pasajes del propio preámbulo de la Ley del Patrimonio Histórico Español de 1985, allí donde declara que «el Patrimonio Histórico Español es una riqueza colectiva que contiene las expresiones más dignas de aprecio en la aportación histórica de los españoles a la cultura universal. Su valor lo proporciona la estima que, como elemento de identidad cultural, merece a la sensibilidad de los ciudadanos, porque los bienes que lo integran se han convertido en patrimoniales debido exclusivamente a la acción social que cumplen, directamente derivada del aprecio con que los mismos ciudadanos los han ido revalorizando».

Las consecuencias de este nuevo enfoque, de este nuevo paradigma llamado a presidir la intervención pública en el ámbito del Patrimonio cultural, no pueden sino arrojar diferencias sustanciales con respecto a las resultantes de los planteamientos que la presidían en tiempos pasados, donde la preocupación por lo que hoy entendemos como Patrimonio cultural y su conservación representaba una inquietud y una tarea circunscritas a minorías sociales muy concretas (4). Siguiendo la línea del análisis que ofrece Fabrizio Lemme, en el marco dispuesto por los sistemas políticos democráticos actuales, la cuestión de la defensa y conservación del Patrimonio deja de ser la expresión de un *deseo de élites pensantes* (escenario propio de otros momentos históricos y de otros modelos sociopolíticos previos) (5) para convertirse en una reivindicación del sentir popular que ve en sus monumentos y demás bienes culturales el reflejo de algo que es consustancial a su identidad. En semejante escenario, las leyes, al igual que las políticas gubernamentales, no podrán permanecer impasibles frente a esta demanda social y frente a la concreta concepción del interés general que esta última determina con sus posicionamientos. El factor social influye aquí, pues, tanto en el origen del modelo normativo (la protección y conservación del Patrimonio se entienden como una

exigencia impuesta democráticamente por la sociedad) como en su configuración finalista, en la medida en que el ciudadano y la sociedad en su conjunto son los destinatarios últimos de los resultados que se propone dicho modelo y la intervención pública que se haga efectiva bajo sus dictados.

En todo caso, resulta un hecho generalizado que, a resultas de la nueva sensibilidad social hacia el Patrimonio cultural y su conservación, se ha desembocado en el afianzamiento de una posición jurídico-legislativa que se pone de manifiesto en el reconocimiento, por parte de los ordenamientos estatales, de la necesidad de arbitrar mecanismos que garanticen la protección de los valores del Patrimonio histórico y de la cultura en general respondiendo a objetivos y criterios socialmente aceptados. Es en la lectura y análisis de las principales normas de cabecera del ordenamiento jurídico donde podremos comprobar qué cariz y naturaleza adquirirá la concreta opción legislativa adoptada y qué alcance efectivo habrá de tener sobre la esfera jurídica de los ciudadanos.

Por cuanto afecta a nuestro Texto Constitucional y sin perjuicio de la mención allí realizada (art. 44.1 CE) (6) al derecho de los ciudadanos a la cultura (concepto donde no puede dejar de considerarse integrado el Patrimonio cultural), el artículo 46 del mismo queda dedicado íntegramente a la cuestión que nos ocupa, disponiendo cuanto sigue:

«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».

La presencia de este precepto en la Constitución resulta reveladora de que nuestro ordenamiento ha quedado influido por aquella corriente de sensibilización social e institucional en relación con la necesidad de proteger y conservar el Patrimonio cultural. Dicha influencia se proyecta también sobre la mayor parte de las normas de cabecera de las diversas Comunidades Autónomas que conforman nuestro modelo descentralizado de Estado, donde se incorporan preceptos de similar redacción (7). Pero, ¿Cuál es la repercusión efectiva de estos preceptos sobre la esfera de derechos de los ciudadanos? En este sentido, cabe recordar que los artículos citados quedan comprendidos en el Título I de la Constitución, dedicado a los Derechos y Deberes Fundamentales. Sin embargo, debe notarse que, a la luz de lo dispuesto en el art. 53 CE (que trata de las garantías efectivas aplicables a las diversas categorías de derechos reconocidas en el texto constitucional), éstos no se incluyen entre los derechos fundamentales que cuentan con el máximo grado de protección. En efecto, se trata de «principios rectores» de las políticas sociales y económicas del Estado (agrupados entre los restantes dentro del Capítulo III del Título referido), lo que determina que los derechos concretos que de ellos puedan derivarse para los ciudadanos serán los que el legislador determine en la normativa de desarrollo, siendo alegable su protección por los ciudadanos sólo ante la Jurisdicción ordinaria y en los términos dispuestos por la legislación ordinaria (8).

Dada la propia complejidad del objeto al que se refieren estos derechos (los referidos al acceso a la cultura y a la conservación y enriquecimiento del Patrimonio cultural) y su marcada relación con unos intereses que, por su naturaleza, se nos presentan más colectivos que individuales, no parece del todo incoherente que, al igual que sucede con otro tipo de derechos (como el derecho a un medio ambiente adecuado del art. 45 CE) el mismo no se haya propuesto bajo la forma de un auténtico derecho subjetivo. Sin embargo, el hecho de que se configuren como principios rectores no implica que los preceptos constitucionales en cuestión constituyan meras normas programáticas, vacías de contenidos y de consecuencias. Para empezar, al menos por cuanto respecta al art. 46, junto a dictados más programáticos, en el mismo se comprenden también mandatos muy claros para los poderes públicos que en ningún caso pueden ser desatendidos por los mismos (sin ir más lejos, el deber de imponer sanciones penales a quienes atenten contra el Patrimonio). Por otra parte, el mismo TC advierte que los principios rectores contemplados en el Capítulo III del Título I de la CE no constituyen una simple invitación al legislador, sino un auténtico mandato (STC de 2 de febrero de 1981) que debe de traducirse en normas y medidas que den contenido específico a los derechos enunciados (no podrá, por tanto, permanecer pasivo, ni mucho menos, en caso alguno, legislar en dirección contraria a dichos mandatos). También ha reconocido el TC (STC de 5 de mayo de 1982, n. 19) la obligación de que estos principios rectores sean tenidos en cuenta a la hora de interpretar el resto de normas del ordenamiento (un aspecto que, por cuanto afecta a la dimensión del Patrimonio cultural, se ha puesto de manifiesto, por ejemplo, en la interpretación dada a los dictados de la normativa vigente en otros sectores como el urbanismo, la ordenación territorial, etc.).

Todo esto permite prever que de la obligación de promover y tutelar el acceso a la cultura y aquella otra de «garantizar la conservación [...] del Patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España» que impone la CE a los poderes públicos se desprenderá un derecho de los ciudadanos a exigir el cumplimiento del mismo. Los términos y concretos contenidos de dicha acción pública en pro del acceso a la cultura y de la conservación del Patrimonio que serán exigibles por el ciudadano dependerán de la regulación que, por Ley, se establecerá al efecto. De ahí que, en el epígrafe que sigue, nos centremos en analizar qué caracterización lleva a cabo el legislador con respecto a la garantía de protección y conservación del Patrimonio, así como a la referida al acceso de los ciudadanos al mismo.

3. El ciudadano en la legislación del Patrimonio Cultural: derechos acotados y escaso margen de participación

Tal y como se advertía más arriba, la LPHE de 1985 pone énfasis, en su preámbulo, en el protagonismo de la figura del ciudadano como verdadero origen y destinatario último de la protección del Patrimonio cultural. Ello parece coherente con los enunciados de los principios rectores formulados en la CE (y en los Estatutos de Autonomía) en relación con la cultura y

el Patrimonio Cultural. Sin embargo, al analizar los contenidos globales del régimen establecido en la LPHE, resultan bastante escasas las referencias a derechos específicos de los ciudadanos, así como a canales que faciliten su participación activa en este sector.

En un plano positivo pueden destacarse los siguientes aspectos:

a) Reconocimiento de la acción pública en materia de Patrimonio Cultural.

El artículo 8.2 LPHE reconoce la acción pública «para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales Contencioso-Administrativos el cumplimiento de lo previsto en esta Ley para la defensa de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español», lo que resulta coherente con aquella visión que hacía del ciudadano el «propietario último» de los valores representados en dicho Patrimonio.

b) Reconocimiento de un derecho de visita referido a los bienes declarados de interés cultural.

En línea con las exigencias que impone el derecho de acceso a la cultura, el art. 13.2 LPHE impone 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 visita pública, en las condiciones de gratuidad que se determinen reglamentariamente, al menos cuatro días al mes, en días y horas previamente señalados. El cumplimiento de esta última obligación podrá ser dispensado total o parcialmente por la Administración competente cuando medie causa justificada. 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» (9). El reconocimiento del presente derecho de visita, previsto en unos términos temporales razonables, se antoja crucial para garantizar el acceso ciudadano al Patrimonio cultural, dado que el mismo no puede comprenderse plenamente sin que quede garantizada la posibilidad de su contemplación directa.

c) Reconocimiento de cauces para la participación ciudadana en la declaración de BICs.

En este plano, la regulación estatal prevé la posibilidad de que los procedimientos de declaración de BIC puedan activarse a iniciativa de los ciudadanos (10), al tiempo que se impone la apertura de un período de información pública en los procedimientos de tramitación de la declaración BIC de bienes inmuebles (art. 9.2 LPHE). Del mismo modo, aunque la LPHE no lo recoja de forma expresa, conviene recordar que el régimen por el que se dispone la aprobación de los planes urbanísticos también impone períodos de información pública previos a su aprobación definitiva, extremo que abre otro cauce de participación ciudadana, concretamente en los procesos que definen las normas de protección de los bienes inmuebles declarados BIC en las modalidades de Conjunto Histórico, Sitio Histórico o Zona Arqueológica (en la medida en que el art. 2º LPHE impone la aprobación de un Plan Especial de protección para dichos bienes).

Sin perjuicio de dichos aspectos positivos, que sin duda favorecen la materialización de los derechos culturales del ciudadano, puede, sin embargo, extraerse una valoración menos satisfactoria si se repara en los otros factores, significativos de carencias en la normativa que apuntan en un sentido contrario:

a) Algún matiz a las afirmaciones anteriores:

El reconocimiento de la acción pública, si bien constituye sin duda una vía abierta a la participación activa del ciudadano, por un lado, presenta en la LPHE una configuración que parece más orientada a reforzar el deber (que no el derecho) de colaboración con los poderes públicos en la persecución de atentados contra el Patrimonio cultural (11); por otro, conviene no olvidar que el ejercicio de dicha acción pública puede conllevar serios riesgos económicos para los denunciantes (por ejemplo, ante una eventual condena en costas).

Con respecto al reconocimiento del derecho de visita regulado, conviene destacar sus limitaciones (está referido tan sólo a los bienes declarados en la categoría de BIC y se plantea la posibilidad de dispensa), así como su absoluta dependencia en su efectiva materialización a la capacidad de control de la Administración competente.

En cuanto afecta a las vías procedimentales para garantizar cierta participación ciudadana en la acción de los poderes públicos en pro de la protección del Patrimonio, la mera previsión de los períodos de información pública en el seno de los procedimientos de declaración BIC parece quedarse corta, ya no sólo porque la misma se limite al caso de la declaración de bienes inmuebles, sino porque también se prescinde de su implantación en otros procedimientos relativos a acciones de gran repercusión sobre estos bienes (como es el caso, por ejemplo, de la tramitación de concretos proyectos de intervención en los bienes protegidos).

b) El perfil del ciudadano considerado por la normativa es el del propietario o titular de derechos reales sobre los bienes protegidos.

Al margen de los matices y comentarios anteriores, puede referirse un dato tan insoslayable como significativo de la lectura de la LPHE: el perfil de ciudadano más atendido en sus dictados es el de aquel que ostenta derechos de propiedad sobre los bienes, y lo es al objeto de imponerle limitaciones, en forma de deberes y cargas, en relación con su gestión y disposición sobre los mismos. Ello revela una especial preocupación del legislador por definir muy precisamente los límites de la propiedad privada en este sector, más que por proceder a concretar o desarrollar el contenido positivo de los derechos de acceso del ciudadano común al citado Patrimonio.

c) El régimen que se aplica al referido perfil del ciudadano-propietario está plagado de limitaciones y resulta escaso en la faceta del fomento.

La fuerte presión de «tutela negativa» o de limitación que pesa sobre el ciudadano-propietario de bienes protegidos (materializada en múltiples prohibiciones, obligaciones de comunicación, sometimiento a autorizaciones preceptivas, etc.) no se halla

acompañada de medidas de fomento que compensen la posición jurídica del sujeto. Siendo este un extremo ya denunciado desde hace mucho tiempo por la doctrina (12), en una primera aproximación a este problema, basta comprobar lo escueto del Título VIII de la LPHE, donde se reúnen unas breves referencias a medidas, esencialmente corte fiscal, a todas luces insuficientes. Esta escasez de fórmulas de fomento dirigidas a compensar las fuertes limitaciones impuestas por la normativa, han encontrado algunas mejoras en las novedades aportadas por las legislaciones autonómicas (13), aunque dichas aportaciones siguen resultando insuficientes, ya sea por su contenido como por la limitación territorial de su vigencia.

- d) La configuración del derecho a una conservación adecuada del Patrimonio cultural se termina por concebir como una cuestión meramente técnica, apartada de la opinión ciudadana.

Tanto en la normativa estatal como autonómica, el contenido de la obligación de los poderes públicos de conservar el Patrimonio cultural ha experimentado una regulación muy detallada, a raíz de la fijación de múltiples criterios metodológicos de intervención orientados a garantizar que los bienes protegidos no puedan ser objeto de intervenciones que no resulten sensibles a los valores culturales que motivaron su declaración (14). Ello, sumado al enfoque pro-ciudadano que debe inspirar la legislación en materia de Patrimonio, vendría a determinar la configuración de un derecho de los ciudadanos a ver conservados sus monumentos de una forma adecuada, siendo ésta sensible a la propia percepción que los ciudadanos poseen de los bienes afectados por la protección (factor que debería también influir de alguna manera en la configuración dada a los citados criterios de intervención o, cuando menos, en su interpretación y aplicación). Sin embargo, la sucesión de casos de intervenciones de restauración y rehabilitación rechazados en sus resultados por la ciudadanía (15), la ausencia de canales de participación ciudadana en la aprobación de concretos proyectos de intervención, así como los derroteros adoptados por recientes reformas legislativas (16), parecen apuntar cada vez más a que los modelos legislativos aplicados a la metodología de la conservación del Patrimonio cultural son abordados como una cuestión meramente técnica, limitada, por tanto, al criterio y opción de los concretos técnicos y especialistas de las Administraciones.

- e) Insuficiencia de bases legislativas para el impulso de cauces de colaboración para el sector privado en general.

A pesar de la trascendencia que presenta el concurso privado en la conservación y promoción del Patrimonio cultural en casos como el español, presididos por una gran abundancia de bienes, la normativa vigente no cuenta con una base legislativa que permita diseñar cauces estables y organizados para canalizar las iniciativas privadas. Al margen del malogrado proyecto de una nueva Ley de mecenazgo (que sin duda habría de impactar también en el sector que nos ocupa), la falta de dichos cauces termina por conducir a un modelo principalmente estructurado en torno a la creación de

convenios o consorcios específicos. La legislación sectorial en materia de Patrimonio cultural adolece de mecanismos en dicho sentido, añadiéndose el dato de que muchas de sus prescripciones dirigidas a la protección dificultan de partida el incentivo de colaboración privada (17). Más allá del capítulo financiero, la normativa vigente no prevé cauces institucionales de colaboración satisfactorios para las asociaciones sin ánimo de lucro, con frecuencia muy representativas de la opinión ciudadana (piénsese en las tradicionales asociaciones de «amigos del Patrimonio»), del mismo modo que no se articulan vías para el aprovechamiento del potencial que representa el voluntariado cultural, donde las Leyes de Patrimonio cultural no van más allá de proclamar meros compromisos genéricos de fomentar el voluntariado o incluir breves referencias reguladoras de la práctica de dicha actividad (18).

4. Las insuficiencias del marco jurídico dispuesto para el voluntariado cultural

Más allá de lo dispuesto en la normativa sectorial de Patrimonio cultural, otro ámbito oportuno del que obtener datos para un análisis de los márgenes dados por el ordenamiento a la participación activa del ciudadano en el ámbito del Patrimonio cultural es sin duda el referido al sector del voluntariado.

En este sentido, aunque el voluntariado cultural constituya un fenómeno aún relativamente reciente en nuestro país (19), el mismo se configura como un importante instrumento para garantizar –e implementar al mismo tiempo– el derecho de acceso de los ciudadanos a la cultura, incorporando una versión dinámica del mismo que potencia la implicación activa de aquéllos en el fomento de la cultura. En dicho sentido pueden aportarse algunos datos de interés:

- La media de incremento anual de voluntarios en España se ha estimado en 125.000 personas, de los cuales el 57% son jóvenes con edades comprendidas entre los 18 y los 29 años (20).
- Por cuanto respecta concretamente al voluntariado cultural, destaca el hecho de que cerca de un 10% de los ciudadanos implicados en asociaciones de voluntariado lo están en una asociación de carácter cultural (21).
- En el marco de las acciones de impulso desarrolladas por las instituciones gubernamentales de los diversos niveles administrativos presentes en la estructura del Estado, destaca también el nada desdeñable porcentaje de las acciones de cooperación volcadas en el plano cultural (22).

Sin embargo, a pesar de su potencial, el marco normativo del sector del voluntariado cultural se halla escasamente desarrollado, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico (con alguna excepción en este último caso).

Para comenzar, en el nivel estatal, la Ley 6/1996, de 15 de enero, del Voluntariado, no contempla un régimen concreto para esta modalidad de voluntariado. La regulación específicamente dedicada al voluntariado cultural tan sólo se produce en una norma de rango reglamentario, como es la Orden del Ministerio de Cultura de 9 de octubre de 1995, la cual, además, se manifiesta muy parca en contenidos (tan sólo presenta un desarrollo de 6 artículos) frente a la riqueza y potencial que presenta y podría llegar a ofrecer este fenómeno. Aunque en la referida Orden parte de la proclamación de unos principios informadores encomiables (23), lo cierto es que el *iter* procedimental que allí se prevé al objeto de que concretas acciones y proyectos de voluntariado cultural puedan ver la luz (arts. 3 y 4 de la Orden Ministerial) presenta no pocas trabas administrativas. Entre otras limitaciones se hallan, por ejemplo, las siguientes:

- Sólo se contemplan las acciones de voluntariado que se puedan encuadrar en un «programa de actuación» (que se convierte en instrumento de indispensable aprobación para la articulación efectiva del voluntariado cultural).
- Necesario cumplimiento del requisito de ser informados por la Dirección General de Cooperación Cultural previamente a su aprobación por el Subsecretario del Departamento.
- Publicidad obligatoria en BOE dentro del primer trimestre del año (las asociaciones de voluntariado cultural deben tenerlo a su disposición, pudiendo reclamarlos al efecto).
- La ejecución de dichos programas debe llevarse a cabo «en instituciones culturales de titularidad estatal y gestión no transferida a las comunidades autónomas, así como en aquellas otras, públicas o privadas, con las que el Ministerio de Cultura suscriba el correspondiente convenio».

Esta insatisfactoria regulación estatal no encuentra especiales mejoras en el marco del Derecho autonómico, donde tampoco se puede identificar una mayor atención al fenómeno por parte de los legisladores. La única excepción destacable viene dada por la experiencia que ha supuesto el Decreto 59/2000, de 26 julio, por el que se regula el voluntariado cultural en Cantabria. Dicha norma presenta un desarrollo mucho más prolijo en contenidos e incorpora un plantel de medidas mucho más rico y coherente con la dimensión del fenómeno del voluntariado cultural en cuanto cauce para el ejercicio de un auténtico derecho del ciudadano. En este sentido pueden destacarse las siguientes aportaciones del citado Decreto:

- Se procede a implantar un Registro de Voluntarios Culturales, considerándose la inscripción en el mismo un requisito necesario para la adquisición del estatus de voluntario cultural;
- Se define un sistema que regula tanto el nombramiento y pérdida de la condición de voluntario cultural;
- Se concreta un detallado estatuto del voluntario cultural, donde se regulan con detalle los derechos que les asisten (24) y los deberes que han de asumir (25), un instrumento

esencial no sólo para la seguridad jurídica de los voluntarios sino también para la propia definición del contenido de la actividad constitutiva del voluntariado cultural.

Con independencia de la excepción apenas aludida (limitada en sus efectos al ámbito territorial de la concreta Comunidad Autónoma), la situación del marco normativo dispuesto para el voluntariado cultural dista de resultar satisfactoria, ya no sólo porque no se estén disponiendo las bases necesarias para rentabilizar el potencial que encierra la acción que podría desplegarse desde el mismo, sino porque con ello, además, se está afectando ya no a una «opción», sino a un verdadero «derecho» del ciudadano: aquel de participar activamente en la vida cultural de la comunidad (26).

5. La articulación colectiva de la acción ciudadana en relación con el Patrimonio Cultural

Más allá del ciudadano como individuo singular, la acción de los particulares en el plano cultural y, más concretamente, en cuanto afecta a la protección del Patrimonio, puede articularse también desde la configuración de una intervención colectiva desinteresada mediante el recurso a formas asociativas. Su presencia dentro de este ámbito viene marcada por el carácter heterogéneo de la labor por ellas desempeñada, en el seno de la cual priman las funciones de apoyo y complementación de la acción pública principalmente en tareas de investigación, estudio, documentación, catalogación o información relativa al Patrimonio y a su conservación y protección (27).

Al mismo tiempo, algunas de estas asociaciones desempeñan por lo general un interesante papel de interlocutor frente a la Administración en representación de la opinión de sectores especializados y de la opinión pública en general, arbitrando una vía que hace efectiva la «posibilidad de valoración, sobre todo preventiva, por parte de la opinión pública, especialmente en sus sectores más cualificados y motivados» (28). Dentro de las mismas pueden contarse tanto asociaciones caracterizadas por el perfil profesional o técnico de sus miembros (característica que también se proyectará sobre la naturaleza de sus propio objeto y finalidades), como otras en las que dicho requisito no resulta indispensable, en la medida en que el mero aprecio y preocupación por la preservación y difusión del Patrimonio cultural se convierte en el factor determinante de la incorporación a las mismas de sus miembros (piénsese en las asociaciones de «amigos del Patrimonio»).

Presenten las mismas un ámbito de actuación nacional, regional o local, estas asociaciones pueden constituir *de facto* una plataforma idónea desde la cual otorgar un cauce de expresión a la opinión pública para hacerla valer ante las sedes de decisión política y los órganos competentes de la Administración de los bienes culturales, lo que permite identificar en las mismas un instrumento que puede compensar aquel déficit que pusiéramos de manifiesto en cuanto a la toma en consideración de la opinión y del sentir populares presentes en la socie-

dad en el ámbito de la conservación del Patrimonio, un sector en el que, con frecuencia, las decisiones se barajan fundamentalmente conforme a criterios técnicos, económicos y políticos, dejando en un segundo plano los de carácter social (29).

En esta línea de actuación de las asociaciones también se comprende, en un último extremo, el impulso de procesos judiciales, con frecuencia colocando en la parte demandada a las propias Administraciones competentes en materia de cultura, en supuestos de presunta violación de las normas que rigen en el régimen de la conservación de bienes protegidos. En efecto, la mayor fuerza colectiva que aporta la integración de individuos en una asociación constituye un elemento que elimina o, cuando menos, matiza algunos de los obstáculos que más arriba mencionábamos en relación con el ejercicio efectivo de la acción pública en materia de Patrimonio cultural. No en vano, buena parte de los procesos judiciales más mediáticos que han puesto en tela de juicio proyectos de intervención en bienes culturales señeros han tenido su origen en los recursos promovidos por asociaciones de ciudadanos, especialmente de carácter local. Como ejemplos, pueden referirse el papel de la *Asociación de Vecinos del Barrio de Los Jerónimos* y de la *Asociación Nacional para la Defensa del Claustro de San Jerónimo el Real*, como promotoras de la demanda que diera lugar al caso judicial de la ampliación del Museo del Prado (STS de 18 de diciembre de 2002), o la intervención de APU-DEPA (*Asociación de Acción Pública para la Defensa del Patrimonio Aragonés*), que impulsara, entre otras (30), las demandas que afectaron a las intervenciones proyectadas sobre la estación de Canfranc (que dieron lugar a la Sentencia de 28 de noviembre de 2007 del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 1 de Huesca y a la Sentencia 356/2010, de 27 de mayo, del TSJ de Aragón).

El hecho de que este activismo ciudadano, que también presenta otras fórmulas más puntuales (como es el caso de las plataformas ciudadanas asociadas a casos específicos) (31), esté afianzándose como una vía de control por parte de la sociedad civil que actúa con frecuencia con posterioridad a la actuación administrativa (no bien recibida por estos colectivos) debería llamar a la reflexión –en aras de evitar los conflictos judiciales y de lograr una mayor coherencia con aquel enfoque social que proclaman las leyes en relación con la protección del Patrimonio cultural– para facilitar canales de comunicación y participación que hicieran posible la toma en consideración de sus posiciones con carácter previo a la intervención administrativa en su evaluación y autorización de proyectos de intervención dirigidos sobre bienes protegidos. En este sentido, posibles vías de articulación para esta modalidad de participación ciudadana podrían partir del reconocimiento de un derecho efectivo a ser oídas en el seno de dichos procedimientos o en una ampliación de los supuestos en los que se arbitren trámites de información pública (donde las mismas podrían pronunciarse de forma efectiva).

Más allá del plano nacional, conviene no olvidar la fuerza y trascendencia que adquieren otras estructuras colectivas de dimensión internacional (también con una repercusión directa dentro de nuestras fronteras), frecuentemente construidas bajo la forma de organizaciones no gu-

bernamentales (ONGs). Tal es el caso del que probablemente sea el más destacado de entre los citados organismos: el ICOMOS (32), ONG compuesta por expertos en este sector en sus múltiples disciplinas, que constituye el más prestigioso centro de producción de normas técnicas sobre la conservación del Patrimonio cultural en el plano internacional (33). También puede mencionarse el ICOM (*Consejo Internacional de Museos*), Organización internacional de museos y de profesionales del sector encaminada a la conservación, mantenimiento y comunicación a la sociedad del Patrimonio Cultural y Natural (34). Otras organizaciones con fines más específicos, como «Restauradores Sin Fronteras», desarrollan tareas materiales de conservación y formación, principalmente en los países en vías de desarrollo.

6. Valoraciones finales

Aun siendo conscientes de que en estas breves referencias no se ha agotado el análisis de las múltiples fórmulas de participación privada en el ámbito de la protección del Patrimonio cultural (sin ir más lejos, no se ha tratado la figura de las fundaciones (35), por haber centrado nuestro interés las fórmulas asociativas con base no tanto material sino personal), pueden extraerse unas breves conclusiones que, a modo de resumen, regresan sobre algunas de las reflexiones planteadas en las líneas anteriores:

- En primer lugar, no debe de olvidarse que nuestro punto de partida venía dado por la presencia en nuestro ordenamiento de unos principios rectores y derechos que imponen a los poderes públicos una obligación concreta de facilitar el acceso a la cultura, y de garantizar la conservación del Patrimonio cultural. A la luz del desarrollo que de los mismos se opera por vía legislativa pueden identificarse claramente unos derechos reconocidos a los ciudadanos.
- En la definición del origen, naturaleza y justificación de las obligaciones impuestas a los poderes públicos en este ámbito es un fundamento recurrente la trascendencia que «lo cultural» como género, y su «patrimonio cultural» como especie, tienen para la ciudadanía (por su estrecha ligazón con la identidad cultural popular). Todo esto presenta una insoslayable relevancia en el marco de un Estado que se define como Social y Democrático de Derecho e impone necesariamente un enfoque social, dinámico y participativo de la protección del Patrimonio cultural.
- Sin embargo, los puntos tratados en el análisis de aproximación al régimen del Patrimonio cultural revelan, bajo algunos perfiles, una cierta falta de coherencia a la hora de responder en la clave adecuada, tantas veces proclamada por la normativa: aquella que pone al ciudadano como origen (activo y participativo) y no sólo como destinatario de la intervención pública en materia cultural. En este sentido, la intervención en materia de cultura, la responsabilidad de garantizar el acceso a la misma, siguen entendiéndose como cometidos esencialmente públicos, ligados, por tanto al protagonismo de la actuación de instituciones públicas.

- Algunos sectores específicos de la materia tratada, como es el de la intervención de conservación de bienes culturales, termina configurándose como una cuestión principalmente técnica, donde la participación del ciudadano resulta realmente limitada. Si es que hoy existe un derecho de los ciudadanos a la adecuada conservación del Patrimonio, el mismo constituye un derecho muy mediatizado, en lo material, por unos criterios metodológicos que, en su normativización, tienden a polarizarse en torno a concretas opciones de índole puramente teórico-técnica; y, en lo subjetivo, por la intermediación de una élite técnica que se erige en la intérprete de aquello que deba entenderse como una conservación adecuada.

En esta línea, del análisis de los mecanismos jurídicos existentes (e inexistentes), puede concluirse que el sistema dista de ofrecer unas bases plenamente satisfactorias que permitan rentabilizar el potencial de la participación privada en sus diversas dimensiones (individual, asociativa, empresarial), especialmente necesaria por múltiples factores (la riqueza cultural del país, la situación de falta de recursos, la propia crisis económica y su impacto sobre la capacidad del intervencionismo público, etc.). Por otra parte, y esto parece más grave, el sistema en su conjunto no parece presentar, ni en su diseño ni en su ejecución, una plena coherencia con la tan proclamada centralidad del ciudadano y del valor (y valoración) social que presenta el Patrimonio cultural como elemento de identidad cultural. Ello se pone de manifiesto, tanto en la carencia de instrumentos de participación activa de la ciudadanía que garanticen la toma en consideración de sus posiciones, como, ya en sede del ejercicio efectivo de poderes y ejecución de proyectos y políticas de intervención, la no infrecuente reacción contestataria de colectivos de ciudadanos frente a las decisiones adoptadas desde las autoridades competentes.

No puede obviarse que nuestro sistema normativo sigue siendo heredero en este concreto sector de unos planteamientos elitistas (en el sentido que se refería más arriba, bajo las reflexiones planteadas por Fabricio Lemme), muy apoyados en un dirigismo público que ahora recae principalmente en la esfera de los técnicos especializados. Ante este panorama, un ejercicio de coherencia con los principios rectores de la política pública previstos para este sector y con los derechos proclamados a su amparo y reconocidos al ciudadano, debería de impulsar un cambio de paradigma (donde ya comienzan a moverse otros Estados de fuerte tradición intervencionista en el plano cultural). Dicho cambio habrá de reflejarse de alguna manera en concretas reformas legislativas y en el rediseño de las políticas culturales en el sentido de potenciar más la participación ciudadana y la toma en consideración de su posición y opiniones en el marco de la gestión y preservación de un Patrimonio cultural del que todos los ciudadanos son, en última instancia y junto a generaciones que aún están por venir, legítimos propietarios.

NOTAS

(1) El aludido marco temporal coincide con el *boom* del Derecho internacional para la protección del Patrimonio cultural, volcado, en sus inicios, en el intento de asentar unas bases jurídicas que evitaran la repetición de este tipo de repercusiones en futuros conflictos bélicos (de este sentir constituye claro ejemplo el Tratado de la Haya sobre protección de bienes culturales en caso de conflicto armado de 1954). Por otra parte, las desastrosas consecuencias generadas por los efectos de la II Guerra Mundial sobre el Patrimonio Histórico-artístico y el clamor social e institucional por su recuperación impactarán también de lleno en el ámbito del debate teórico sobre la conservación de bienes culturales. El nuevo escenario determinará la insuficiencia de los criterios de la denominada *restauración científica o filológica*, afirmados en el texto de la Carta de Atenas de 1931. La necesidad de recuperar y en no pocas ocasiones reconstruir todo un legado arquitectónico, junto con el empuje de los planteamientos de la «restauración crítica», que surge como respuesta a esta situación, y el resurgir de la cooperación internacional (ONU) y la reanudación del debate científico en el seno de congresos y convenios, configuran, a la vez, los factores y el contexto de la revisión de los principios metodológicos de la conservación y del alumbramiento de una nueva Carta del Restauo: la *Carta Internacional sobre la Conservación y Restauración de los Monumentos y los Sitios Histórico-Artísticos* de 1964, conocida como *Carta de Venecia*. (vid. al respecto GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, I. (1999). *Conservación de bienes culturales. Teoría, historia, principios y normas*. Madrid: Cátedra, 1999, p. 469).

(2) Éste es el rasgo determinante de la condición de bien cultural que es requerido por el contenido de la definición recogida en la primera de las Declaraciones de la célebre *Commissione di indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio*, comúnmente conocida con el nombre de Commissione FRANCESCHINI, instituida por la ley de 26 de abril de 1964, n. 310, a los efectos de aportar criterios unificados para una reforma legislativa sobre las materias que su propia denominación recoge. En concordancia con los principios enunciados en las declaraciones de la Comisión, M. S. Giannini, miembro de la misma, elaboraría una teoría completa en torno al concepto de bien cultural, presentada en el Congreso Italo-español de mayo 1975 celebrado en Marbella y Málaga, y hecha pública en GIANNINI, M. S. (1976). «I beni culturali». *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, I, pp. 3-38.

(3) Los planteamientos de la teoría de Giannini llevan a superar las tradicionales concepciones de la naturaleza de la intervención pública en el ámbito del Patrimonio histórico-artístico y de los propios instrumentos hasta entonces empleados (limitaciones administrativas de la propiedad privada e incluso la protección de la función social de la propiedad), para identificar en el bien cultural un auténtico bien público, basándose para ello en una interpretación en virtud de la cual, en este tipo de realidades materiales conviven en realidad dos bienes indisolubles pero diferenciados: el bien material en sí (que puede ser de propiedad privada) y un bien inmaterial (el bien cultural propiamente dicho) que se halla imbuido en el primero, que le sirve a modo de soporte o «recipiente». En análisis de Pier Giorgio Ferri se pone de manifiesto como este segundo bien no puede sino concebirse siempre y en todo caso como una propiedad pública, que, en cuanto bien cultural, «se presenta como bien abierto a un disfrute universal consistiendo precisamente la garantía de esta accesibilidad el resultado hacia el cual quedan preordenadas las potestades públicas de tutela» (en traducción directa de cuanto recogido en FERRI, P. G., «Beni culturali e ambientali nel diritto amministrativo». *Digesto delle Discipline Pubbliche*, UTET, p. 218).

(4) Al menos por cuanto respecta al afán del ser humano de hacer perdurar el producto de su obra, puede afirmarse que la preocupación por la conservación de las creaciones artísticas es tan antigua como la capacidad del mismo sujeto para generarlas: el valor a proteger, como se afirmaba más arriba, puede variar según la época o el objeto (ya no sólo el estético, sino el mágico, el político o el religioso, por ejemplo), pero ya desde antiguo se le da importancia a su conservación, al deseo de que la obra perdure. El fenómeno actual de valoración del arte y la cultura, del bien cultural en general, así como el convencimiento de la necesidad de su conservación, toman fundamento en factores y tendencias que hunden sus raíces en el s. XVIII, donde, desde los postulados filosóficos de la Ilustración, adquieren un crucial impulso el nacimiento y la progresiva consolidación de la arqueología, así como los estudios históricos y antropológicos, siempre espoleados por el pensamiento ilustrado. En el transcurso del s. XIX, el movimiento romántico y los nacionalismos se aúnan en la valoración de los vestigios del pasado y los testimonios materiales de la grandeza pretérita de los pueblos, puesta de manifiesto, entre otros exponentes, en los monumentos antiguos. Si bien todas aquellas experiencias previas constituyen la base sobre la que adquiere forma la actual toma de conciencia social sobre el valor del Patrimonio y la necesidad de su conservación, en realidad no constituye la expresión de un sentir extendido entre la sociedad: estas primeras manifestaciones hallan su origen esencialmente en las elaboraciones de una élite culta, compuesta esencialmente de artistas, mecenas, pensadores, mandatarios y políticos, y no tanto en la conciencia popular del conjunto de los ciudadanos. Baste pensar en la atención prestada al caso ya desde el s. XV por muchos pontífices romanos, o por los gobernantes de los Estados preunitarios italianos como Venecia, Nápoles, Parma o la Lombardía, sobre todo desde el s. XVI. En el caso español, los primeros atisbos serios en cuanto a la política de protección y conservación se remontan al s. XVIII merced al mecenazgo ilustrado de los Borbones (vid. 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, Madrid, pp. 49 y ss).

(5) Fabrizio Lemme, quién, en la búsqueda de un criterio para identificar un concepto de arte válido para el Derecho, recuerda cómo históricamente imperaba como criterio el «sentir de las élites intelectuales» (*locus paucorum*). Según el autor, este criterio dominaría en el marco de sistemas políticos no democráticos: «In una repubblica aristocratica, guidata da saggi filosofi; in una repubblica ierocratica, guidata da santi sacerdoti, si potrà imporre il concetto di arte accolto dalla classe dominante» (LEMME, F. (1996). *Tra arte e diritto*. Turín: Umberto Allemandi & C., p. 10). Este es sin duda el criterio dominante en los albores de la preocupación por la conservación del Patrimonio. Por el contrario, el aún reciente fenómeno de la sensibilización social hacia el problema de la conservación del Patrimonio cultural coincide con el extendido afianzamiento de los modelos democráticos y con la afirmación del papel del sentir popular, del *locus plurium* o de la «mayoría de los afiliados» dentro del ámbito que estudiamos (*Ibidem*). El valor de la opinión pública, la acción combinada de ciudadanos, la habilitación de vías jurídicas de participación a los particulares, etc., son un reflejo de todo ello.

(6) Art. 44.1 CE: «Los poderes públicos promoverán y tutelarán el acceso a la cultura, a la que todos tienen derecho».

(7) En relación con el Patrimonio cultural, los Estatutos de Autonomía incorporan de forma generalizada principios rectores que imponen la promoción de la conservación, recuperación, enriquecimiento, conocimiento y difusión del patrimonio cultural, histórico y artístico de las Comunidades Autónomas. Un

especial esfuerzo regulador se ha puesto de manifiesto en los nuevos Estatutos, reformados en la primera década del presente siglo (especialmente en los casos de Cataluña, Andalucía y Castilla-León). A modo de ejemplo, el Estatuto Andaluz, impone a los poderes públicos autonómicos «la conservación y puesta en valor del patrimonio cultural, histórico y artístico de Andalucía, especialmente del flamenco» (37.1.18^º) y enuncia de forma más precisa y completa el principio rector previsto en el art. 44.1 CE, haciendo referencia expresa al acceso al Patrimonio cultural: «Todas las personas tienen derecho, en condiciones de igualdad, al acceso a la cultura, al disfrute de los bienes patrimoniales, artísticos y paisajísticos de Andalucía, al desarrollo de sus capacidades creativas individuales y colectivas, así como el deber de respetar y preservar el patrimonio cultural andaluz» (art. 33). Para una mayor profundidad en el tratamiento de estas cuestiones, permítase el reenvío a SÁNCHEZ-MESA MARTÍNEZ, L. J. «Derechos, principios y objetivos relacionados con la Cultura y el Patrimonio Cultural» en F. Balaguer Callejón (dir.). *Reformas estatutarias y declaraciones de derechos*. Sevilla: IAAP, pp. 387-418.

(8) En virtud del contenido del art. 53 CE, el máximo nivel de protección, que incluye la posibilidad de obtener tutela judicial ante la Jurisdicción Ordinaria por un procedimiento especial, preferente y sumario y la de ejercer el Recurso de Amparo ante el Tribunal Constitucional, queda limitada a los derechos contemplados en la Sección I del Capítulo II del Título I, junto con los contenidos en los arts. 14 y 30 CE. Por su parte, los derechos que pueden deducirse de los preceptos contemplados en el Capítulo III (principios rectores) tan sólo serán tutelables ante la Jurisdicción Ordinaria, mediante el procedimiento ordinario y, en relación con su concreto contenido, en función de aquel que le haya sido dado por el legislador en la redacción de las Leyes que los desarrollan (El art. 53.3 CE dispone literalmente que «Sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen»).

(9) La Disposición Adicional Cuarta del RD 111/1986, de 10 de enero (reglamento de desarrollo parcial de la LPHE), determina el contenido expreso de la obligación de facilitar la vista pública de los BICs en los siguientes términos: «1. Los propietarios y, en su caso, los titulares de derechos reales sobre Bienes de Interés Cultural deberán permitir la visita pública y gratuita de los mismos a las personas que acrediten la nacionalidad española. 2. Esta visita comprenderá la contemplación de tales bienes, con exclusión, en el caso de inmuebles, de los lugares o dependencias de los mismos que no afecten a su condición de bien de interés cultural. Respecto a su reproducción fotográfica o dibujada se estará a lo que determine el órgano competente para la protección del bien, salvando, en todo caso, los eventuales derechos de propiedad intelectual. 3. La visita a que se refiere esta disposición se permitirá al menos cuatro días al mes y cuatro horas cada día, ambos extremos previamente señalados. Este horario deberá ser aprobado por el órgano competente para la protección del bien y, en el caso de inmuebles, se hará constar en un lugar visible que sea compatible con los valores artísticos de éstos. 4. El cumplimiento de lo previsto en los apartados anteriores podrá ser dispensado conforme al artículo 13.2 de la Ley 16/1985».

(10) Vid. art. 11.2 del RD 111/1986, de 10 de enero.

(11) No en vano, el apartado inmediatamente anterior del art. 8 LPHE dispone que «Las personas que observen peligro de destrucción o deterioro en un bien integrante del Patrimonio Histórico Español deberán, en el menor tiempo posible, ponerlo en conocimiento de la Administración competente, quien comprobará el objeto de la denuncia y actuará con arreglo a lo que en esta Ley se dispone».

(12) Vid., por todos, ÁLVAREZ ÁLVAREZ, J. L. (1997). «El Patrimonio Cultural. De dónde venimos, dónde estamos y a dónde vamos». *Patrimonio Cultural y Derecho*, nº 1, pp. 15-31.

(13) En efecto, la legislación autonómica ha incorporado nuevas vías de fomento que, entre otros aspectos, han apostado por superar un enfoque meramente fiscal, incluyendo medidas encaminadas a la prestación de asesoramiento técnico y presupuestario para la ejecución de intervenciones de conservación; la posibilidad de cesión de los bienes a la entidad que los restaura; medidas de fomento de la enseñanza de las prácticas relacionadas con la conservación y protección del Patrimonio o de la investigación en el sector; o la previsión del diseño de Planes de fomento (ante la necesidad de organizar adecuadamente toda esta faceta de la intervención pública). A modo de ejemplo, la nueva Ley del Patrimonio Cultural de Andalucía (Ley 14/2007, de 26 de noviembre) contempla, en su Título XI, medidas mucho más específicas referidas al ámbito de la conservación del Patrimonio Cultural. Junto al clásico 1% cultural (art. 84 LPHA), impone medidas como la asignación de un 20% para la conservación de bienes, del total de los presupuestos de excavaciones arqueológicas y exposiciones (art. 85); la aplicabilidad de las subvenciones previstas para la rehabilitación de viviendas a las intervenciones de conservación y restauración (art. 88.1); el reconocimiento de las intervenciones de eliminación de la contaminación visual como inversión en BICs (art. 88.2) o la posibilidad de cesión de bienes a quienes asumen su restauración (art. 89).

(14) En cuanto afecta al estudio de los citados criterios metodológicos incorporados a la legislación vigente en España, permítase el reenvío a cuanto se publicó en SÁNCHEZ-MESA MARTÍNEZ, L. J. (2006). «Los criterios de intervención en el Patrimonio cultural inmueble en la legislación internacional, estatal y autonómica». *Patrimonio Cultural y Derecho*, nº 10, pp. 137-176.

(15) Pueden apuntarse aquí casos de cierta repercusión pública, como las intervenciones derivadas de la ampliación de Museo del Prado (en sus efectos sobre el Monasterio de S. Jerónimo el Real) o la remodelación del valenciano barrio de El Cabanyal, entre otros muchos.

(16) En un sentido crítico en relación con la reforma operada sobre el art. 38 de la Ley del Patrimonio Cultural Valenciano, permítase el reenvío a cuanto se analizó en SÁNCHEZ-MESA MARTÍNEZ, L. J. (2014). «El derecho de los ciudadanos a una adecuada conservación del Patrimonio cultural» en D. Sánchez-Mesa Martínez y J. J. López-Guadalupe Muñoz, *Diálogos de Arte*. Granada: Universidad de Granada, pp. 778 y ss.

(17) Piénsese, por ejemplo, en relación con la posibilidad de rentabilizar a través de un retorno de imagen (vía publicitaria) las colaboraciones financieras provenientes de entidades privadas, en los efectos limitadores de la prohibición generalizada de colocación de rótulos y cartelería en los bienes protegidos y sus entornos (la entidad que financia la restauración de un BIC no puede verse compensada con un mejor aprovechamiento de la imagen publicitaria).

(18) Dichas referencias son casi exclusivas del sector específico de la regulación en materia de Museos. Pueden aportarse como ejemplos los contenidos en la Orden del Ministerio de Cultura 174/2009, de 29 de enero, por la que se regula la visita pública a los museos de titularidad estatal adscritos y gestionados por el Ministerio de Cultura y por el Instituto Nacional de las Artes Escénicas y de la Música; o, en el caso andaluz, la Ley de Museos de Andalucía (Ley 8/2007, de 5 de octubre), que establece, entre los principios que rigen su actividad de fomento y colaboración, el que se recoge textualmente a conti-

nuación: «[...] la Administración de la Junta de Andalucía fomentará la participación ciudadana en el ámbito de las instituciones museísticas, especialmente a través de asociaciones o entidades sin ánimo de lucro que tengan por objeto la promoción de los museos o el desarrollo de actividades de voluntariado cultural en los mismos» (art. 7.3).

(19) En términos generales, el voluntariado experimenta su florecimiento en nuestro país tras la caída del Franquismo, especialmente durante la década de los ochenta, consolidándose a mediados de los noventa, reflejo de lo cual será la aprobación de la primera Ley estatal sobre el voluntariado en 1996 [(vid. DA MILANO, C. (2008). «Volunteering in Spain» en K. Gibbs & M. Sani (ed.), *Volunteering in Museums and Cultural Heritage: An European Overview*, Research Report by the European project Volunteers for Cultural Heritage (VoCH), October 2008, Section 7: Volunteering for Cultural Heritage: Perspectives from other European countries, p. 100 (version digital accessible en el sitio web oficial del proyecto VoCH: http://www.amitie.it/voch/7_VoCH_Volunteering_Europe.pdf)].

(20) Ello constituye un dato necesariamente ligado al importante impulso dado por parte de las Universidades españolas al fomento del voluntariado y de la acción solidaria. De hecho, aproximadamente el 89% de las Universidades españolas desarrollan acciones y proyectos ligados a valores solidarios y de cooperación al desarrollo (vid. DA MILANO, C., «Volunteering in Spain», ob. cit., p. 101). Para un estudio más detallado de la acción de las Universidades en el plano de la cooperación al desarrollo puede consultarse BENEITONE, P., HÖVIK, S., MOLENAERS, N., OBRECHT, A. & RENARD, R. (2003). *University development co-operation. Models of good practice*. Bilbao: University of Deusto, y, dentro de la misma, el estudio referido al caso español desarrollado por BENEITONE, «Spanish Universities and Development Co-operation», en las pp. 141-156. También es de interés la consulta de ARIAS, S. y SIMON, A. (2005). *Las estructuras solidarias de las universidades españolas: organización y funcionamiento*. Madrid: Fundación Telefónica-Universidad Autónoma de Madrid (UAM).

(21) Así lo revela el análisis estadístico realizado por el grupo de investigación *European Values Studies* y recogido en GÓMEZ VÍLCHEZ, S. (2008). «El voluntariado cultural». *Mediamusea*, nº 2 <http://mediamusea.files.wordpress.com/2008/02/voluntariado-cultural.pdf>, p. 19. Por cuanto se refiere concretamente al sector de la población joven, un estudio realizado por el CIS en 2003 (titulado «Sondeo sobre la juventud española»), reveló que, de entre los jóvenes que formaban parte de una asociación u organización de voluntariado, un 8,7 % pertenecían a una de carácter o finalidad cultural, porcentaje que se incrementaba hasta un 11,9% entre aquellos jóvenes que, en el pasado, habían participado en asociaciones u organizaciones de dicha naturaleza. Los datos apenas referidos pueden consultarse en el documento *Diagnóstico del Voluntariado en España*, generado en el seno del Plan Estatal de Voluntariado 2005-2009 y accesible en el sitio web del antiguo Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: <http://www.mtas.es/SGAS/ServiciosSocDep/ONGyVoluntar/Voluntariado/DIAGNOSTICO.pdf> (p. 25)

En el citado documento, también se pone de relieve que, si bien es cierto que resulta frecuente que las entidades trabajen varias áreas de actividad simultáneamente, «las distintas investigaciones consultadas coinciden en que, sobre todas ellas, la de Acción Social es la más desarrollada en España. Le siguen salud y asistencia sanitaria, cooperación y desarrollo, y educación y cultura. En este sentido, España es uno de los países europeos donde la atención social está más desarrollada vía ONG, mientras que las tareas educativas se realizan en mayor medida que las sanitarias o sociales en el conjunto de Europa» (*ibidem*, p. 19).

(22) En el ámbito de la cooperación internacional (donde Latinoamérica ha constituido tradicionalmente el área geográfica preferente de la intervención español), destaca el dato de que aproximadamente un 10% de las acciones de cooperación emprendidas se dirijan hacia el fomento y conservación del Patrimonio cultural (vid. al respecto, BENEITONE, P., «Spanish Universities and Development Co-operation», ob. cit., p. 143; ALONSO, J. A. (1999). *Estrategia para la Cooperación*. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores).

(23) «La cultura es un derecho de todos; que es una prestación esencial y que constituye un bien del que participan los ciudadanos, no sólo como meros receptores, sino también y principalmente como sujetos activos plenamente inmersos en el proceso de creación, conservación, enriquecimiento y difusión del acervo cultural. [...] Por todo ello, se considera necesario propiciar nuevas vías que permitan la participación de los ciudadanos en actividades que mejoren la accesibilidad al conocimiento y disfrute de los bienes culturales, finalidad a la que responde esta Orden al establecer el régimen del voluntariado cultural, basado en los principios de una prestación altruista, solidaria, gratuita y libre, que se canaliza por medio de asociaciones civiles sin ánimo de lucro.»

(24) «Art. 8. Los voluntarios deberán tener garantizados los siguientes derechos: a) A recibir, tanto inicial como permanentemente, la información, orientación y apoyo para el ejercicio de las funciones que se les asignen. b) A recibir los medios materiales y el apoyo económico necesarios para llevar a cabo la actividad. c) A disponer de una identificación acreditativa de su condición de voluntarios. d) A ser tratados sin discriminación. e) A ser reembolsados por los gastos realizados en el desempeño de su actividad de voluntariado. f) A realizar su actividad en las debidas condiciones de seguridad e higiene en función de la naturaleza y características específicas de aquélla. g) A participar en el desarrollo, diseño y evaluación de los programas en que se inserten. h) A que no le sean asignadas tareas ajenas a los fines y naturaleza del programa de voluntariado en que se encuadren. i) A ser asegurados contra los riesgos de accidente y enfermedad derivados directamente del ejercicio de la actividad voluntaria, con las características y por los capitales asegurados que correspondan según la actividad y la normativa vigente. j) A obtener el respeto y reconocimiento debido por el valor cultural y social de su contribución. k) Todos aquellos derechos que se deriven del presente Decreto y del resto del ordenamiento jurídico».

(25) «Art. 9. Corresponden al voluntario los siguientes deberes: a) Adecuar su actuación a los principios de disciplina, solidaridad y diligencia, colaborando con los entes públicos o privados y el resto de voluntarios para mayor eficiencia de los programas que se apliquen. b) Rechazar cualquier contraprestación económica por las actividades desempeñadas. c) Cumplir los compromisos adquiridos con respecto al programa de actuación, siguiendo las instrucciones adecuadas a los fines que se impartan en el desarrollo de las actividades encomendadas. d) Mantener la confidencialidad de la información recibida en el desarrollo de su actividad, guardando secreto análogo al secreto profesional. e) Observar las medidas de seguridad e higiene que sean de debido cumplimiento. f) Respetar los bienes o cosas sobre los que se dirige su actividad. g) Participar en las labores formativas adecuadas y previstas de modo concreto para las actividades y funciones confiadas, así como las que con carácter permanente se precisen para los servicios que presten. h) Exhibir y utilizar debidamente la acreditación de voluntario cultural».

(26) Esto se hace hoy día aún más evidente, especialmente a la luz de los dictados de los Estatutos de Autonomía que han sido objeto de reciente reforma. En buena parte de los mismos se ha incorporado la proclamación de principios rectores y verdaderos derechos referidos a la participación activa, individual

y asociativa, en la vida cultural (en relación con su análisis, permítase el reenvío a SÁNCHEZ-MESA MARTÍNEZ, L. J. (2008). «Derechos, principios y objetivos relacionados con la cultura y el patrimonio cultural» en F. Balaguer Callejón, L. I. Ortega Álvarez, G. Cámara Villar y J. A. Montilla Martos, *Reformas estatutarias y declaraciones de derechos*. Sevilla: IAAP, pp. 387-418.

(27) Guasti resalta en estas asociaciones el valor añadido que suponen en términos cívicos y desinteresado altruista, en cuanto formas de «mecenazgo anónimo» (vid. GUASTI, F. (1989). «Il ruolo degli enti privati nella tutela dei beni culturali ed ambientali. Aspetti giuridici». *Rivista del Notariato*, I, p. 518). Una experiencia semejante es desempeñada en España a través de asociaciones como *Hispania Nostra*, centrada en tareas de cooperación en labores de documentación y apoyo a la investigación y a la actividad de catalogación (bajo su auspicio, entre otras acciones, se lleva a cabo la publicación de la *Revista Patrimonio Cultural y Derecho*, sin duda la revista nacional especializada más destacada en el panorama doctrinal referido a este sector).

(28) Vid. GAZZERI, N. (1998). «A proposito del d. lg. 112/1998: e il volontariato organizzato?». *Aedon*, nº 1. Reveladora en este sentido es la actividad institucional que se atribuye a la Asociación Hispania Nostra en la letra d) del art. 2 de sus estatutos, consistente en el «Fomentar la mayor incorporación del Patrimonio Cultural a la vida de los ciudadanos, para que estos participen en su defensa y disfrute y se extienda su respeto, aprecio y conocimiento, haciendo partícipes de este empeño a las nuevas generaciones y procurando que esté presente en los programas de enseñanza».

(29) Vid. SÁNCHEZ-MESA MARTÍNEZ, L. J., «El derecho de los ciudadanos a una adecuada conservación del Patrimonio cultural», ob. cit., pp. 783 y ss.

(30) Se trata ésta de una asociación muy activa, actualmente volcada en la búsqueda de una salida satisfactoria a la preservación de una de las más tradicionales manifestaciones de patrimonio industrial de la ciudad de Zaragoza (el caso de Averly) entre otras muchas causas. En el desarrollo de su actividad, esta asociación no ha dejado de recurrir a los cauces jurídicos habilitados (interposición de recursos administrativos y contenciosos) para denunciar las eventuales ilegalidades cometidas sobre el Patrimonio cultural aragonés, así como para propiciar una mayor sensibilidad, tanto en entidades privadas como en las propias Administraciones, hacia la percepción que la ciudadanía tiene de los valores del Patrimonio cultural de su localidad. Puede visitarse el blog de dicha asociación en el sitio <http://apudepa.blogia.com/>, donde se da detallada difusión a sus concretas actuaciones y un seguimiento cotidiano de los casos que la ocupan.

(31) Tal es el caso de la Plataforma «Salvem el Botanic» que se constituyera en Valencia ante las intervenciones urbanísticas proyectadas sobre el entorno del citado Jardín, o la propia Plataforma «Salvemos Arvely» en Zaragoza.

(32) Esta institución constituye la única organización internacional no gubernamental que tiene como cometido promover la teoría, la metodología y la tecnología aplicada a la conservación, protección, realce y apreciación de los monumentos, los conjuntos y los sitios. El ICOMOS es el principal órgano consultivo de la UNESCO en relación a los asuntos concernientes a la conservación y protección de los monumentos y sitios. Dentro de su estructura, junto a una Asamblea General, figuran un total de 107 Comités Nacionales y 21 Comités Científicos Internacionales de expertos en cuestiones de Patrimonio Cultural. Se constituyó en 1965, en Varsovia (Polonia), un año después de la adopción de la célebre Carta de Venecia, asignándosele la función de controlar la aplicación de la Carta en los diversos países participantes.

(33) Junto a la Citada Carta de Venecia de 1964, el ICOMOS ha producido gran cantidad de documentos técnicos que han ejercido una notable influencia en las normas y prácticas internas de los Estados miembros. Para una consulta de los principales textos aprobados en su seno, puede consultarse MARTÍNEZ JUSTICIA, M. J. y SÁNCHEZ-MESA MARTÍNEZ, L. J. (2009). *La restauración de bienes culturales en los textos normativos*. Granada: Comares.

(34) ONG Fundada en 1946 con sede en París, donde se encuentran el Secretariado y el UNESCO-ICOM Museum Information Centre. Se trata de una organización asociada a la UNESCO, para la cual desempeña funciones consultivas para el Consejo Económico y Social de la ONU y desarrolla gran parte de los programas de la UNESCO para museos.

(35) Algunos apuntes más desarrollados sobre el papel de las fundaciones en este sector puede recabarse en el análisis desarrollado en SÁNCHEZ-MESA MARTÍNEZ, L. J. (2007). «Il ruolo dei soggetti privati nel quadro degli interventi pubblici riguardanti la conservazione ed il restauro dei beni culturali: il caso delle fondazioni bancarie» en C. Mignone, G. Pericu y F. A. Roversi Monaco (2007). *Le esternalizzazioni: Atti del XVI Convegno degli amministrativisti Italo-Spagnoli: Genova 25-27 maggio 2006*. Bolonia: Bolonia University Press, pp. 411-430.