

EL DEBER LEGAL DE CONSERVACION DE LOS INMUEBLES CULTURALES: SU REGULACION EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO VASCO Y EN EL RESTO DE LA LEGISLACION ESPAÑOLA.

José María Abad Licerias
Profesor de Derecho Administrativo
UNIVERSIDAD EUROPEA DE MADRID-CEES

SUMARIO

- I.- Introducción: El estatuto jurídico de la propiedad sobre los inmuebles culturales.
 - 1-) Posiciones doctrinales.
 - 2-) Posiciones jurisprudenciales.
- II.- El deber legal de conservación de los inmuebles culturales en la legislación vasca.
 - 1-) Aproximación general al deber legal de conservación de los inmuebles culturales.
 - A) En la normativa urbanística.
 - B) En la normativa sobre Patrimonio Histórico.
 - 2-) La regulación del deber legal de conservación de los inmuebles culturales en la legislación del País Vasco.
- III. El deber legal de conservación de los inmuebles culturales en el resto de la legislación española.
 - 1-) La regulación prevista en la legislación estatal.
 - 2-) La regulación prevista en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.
 - 3-) La regulación prevista en la Comunidad Autónoma de Andalucía.
 - 4-) La regulación prevista en la Comunidad Autónoma de Cataluña.
 - 5-) La regulación prevista en la Comunidad Autónoma de Galicia.
 - 6-) La regulación prevista en la Comunidad Valenciana.
 - 7-) La regulación prevista en la Comunidad de Madrid.
 - 8-) La regulación prevista en la Comunidad Autónoma de Cantabria.

I.- INTRODUCCIÓN: EL ESTATUTO JURÍDICO DE LA PROPIEDAD SOBRE LOS INMUEBLES CULTURALES.

1-) Posiciones doctrinales.

El peculiar estatuto jurídico que se deriva de la atribución a un inmueble del calificativo de bien cultural, conlleva para su titular dominical una serie de consecuencias, en su mayoría de carácter negativo, y que se traducen en el aumento de la cantidad y calidad de las obligaciones y deberes impuestos sobre ellos por las diferentes normas del ordenamiento jurídico, en particular, por las de naturaleza cultural y urbanística.

Esta tesis es mantenida por ALONSO IBAÑEZ para quien, partiendo de la inexistencia de una uniformidad en el estatuto jurídico de los inmuebles integrados dentro del concepto de patrimonio histórico, distingue dos grandes situaciones:

a) Por una parte, con relación a la categoría de los Bienes de Interés Cultural (según la legislación estatal), su régimen jurídico revela una prevalencia de los principios de conservación y puesta en valor de la propia pertenencia.

b) Por otra parte, con relación al resto de las categorías legales de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico, su destino público en la Ley estatal de 25 de junio de 1985 se articula mediante una técnica de funcionalización del derecho de propiedad, lo que en su opinión determina hallarse no ante un régimen jurídico de utilización de bienes, sino ante un régimen jurídico de pertenencia.¹

Con independencia de otros aspectos, entre los que cobraría un singular valor la fundamentación de la existencia e imposición de semejante conjunto de deberes legales, cabe destacar que esta situación es concebida como una consecuencia natural de la propiedad de los bienes reconocidos como de carácter cultural,² (categoría configurada por GARCIA DE ENTERRIA como de carácter autónomo, siguiendo las teorías propagadas desde Italia por autores como GIANNINI, ALIBRANDI y FERRI),³ o del concepto de patrimonio artístico,

¹ Alonso Ibañez, M^a.R.: “*El patrimonio histórico. Destino público y valor cultural*”, Ed. Civitas, (1992), página 264.

² El concepto y efectos del derecho de propiedad ha experimentado una radical transformación en este siglo. Así, mientras en la época de la Revolución Francesa el artículo 17 de la Declaración de los Derechos del Hombre y de los Ciudadanos proclamaba que la propiedad era un derecho inviolable y sagrado, la evolución jurídica de esta importante institución en el mundo del Derecho ha encontrado una nueva orientación interpretativa bajo el prisma de su función social lo que ha tenido un notable reflejo en el ámbito urbanístico y del Derecho Privado.

Algunos estudios sobre este tema, (sobre todo en el aspecto limitativo representado por la nueva legislación de ámbito urbanístico) se encuentran en las obras de Bassols Coma, M. y Gomez-Ferrer Morant, R.: “*La vinculación de la propiedad privada por planes y actos administrativos*”, V Congreso Hispano-Italiano de Profesores de Derecho Administrativo, Instituto de Estudios de Administración Local, (1976); García de Enterría, E.: “*Actuación pública y actuación privada en Derecho Urbanístico*”, Revista Española de Derecho Administrativo, número 1, (1974); Gomez-Ferrer Morant, R.: “*Límites de las competencias de las Comunidades Autónomas en relación con el estatuto de la propiedad inmueble*”, Ciudad y Territorio, número 80, (1989), Alvarez y Alvarez, J.L.: “*Las limitaciones de dominio por causas del Patrimonio Histórico-Artístico*”, Libro homenaje a Segismundo Royo-Villanova”, Ed. Moneda y Crédito, (1977).

³ El profesor GARCIA DE ENTERRIA señala que sobre los bienes culturales se distinguen dos titularidades sobre dos elementos objetivos del bien cultural: la propiedad privada sobre el soporte físico, o cosa; y la titularidad estatal sobre la utilidad de esa cosa, o bien, abierto a la fruición colectiva.

Cfr.: García de Enterría, E.: “*Consideraciones sobre una nueva legislación del patrimonio artístico, histórico y cultural*”, Revista Española de Derecho Administrativo, número 39, (1983), páginas 582 y 583.

histórico y cultural, producto de la transformación sufrida por el dogma del derecho de propiedad, a través un proceso dogmático-legal de carácter sucesivo que, por lo que respecta a los bienes culturales, arranca de la concepción de monumento para fusionarse en la actualidad con la protección del patrimonio cultural y natural, como pone de relieve PEREZ MORENO.⁴

Los argumentos ofrecidos por la doctrina para tratar de justificar esa circunstancia son diversos y responden a diferentes concepciones que demuestran una gran heterogeneidad en la visión del problema, como ha puesto de relieve GONZALEZ UBEDA,⁵ o PEREZ DE ACOSTA.⁶

A grandes rasgos, la mayoría de los autores centran sus teorías en la diferente consideración atribuible a la titularidad pública o privada de los bienes culturales, respondiendo en este aspecto, (según GARCIA-ESCUADERO y PENDAS GARCIA) a un “irracional” arrastre histórico que tomaba como base la teoría del dominio público.⁷

Así, ROCA ROCA, (siguiendo las tesis de ALVAREZ GENDIN y LOPEZ RODO) considera que los elementos culturales de titularidad pública tendrán una “vinculación demanial absoluta”, mientras que los de titularidad privada constituyen una institución jurídica que se encuentra mas cerca de la demanialidad que de la patrimonialidad del Derecho privado,⁸ (opinión seguida también por MARTIN BASSOLS).⁹

En el mismo sentido. Giannini, M.S.: “*I Beni culturali*”; (RTDP), 1976; y Alibrandi, T. y Ferri, P.: “*I beni culturali e ambientali*”, (Milán, 1978), páginas 16 y siguientes.

⁴ Pérez Moreno, Alfonso.: “*El postulado constitucional de la Promoción y Conservación del Patrimonio Histórico Artístico*”, Revista de Derecho Urbanístico, (julio-septiembre, 1990), páginas 18 y siguientes.

Para este autor, el concepto legal de patrimonio artístico, histórico y cultural es hoy producto de una transformación sucesiva, articulada alrededor de tres fases principales:

a) En primer lugar se parte de un concepto de monumento, anclado en la idea de objeto sometido a una política de policía administrativa, a una nueva noción en la que se realza su función social, dando paso a su consideración de bien cultural.

b) En segundo lugar, la protección del monumento abandona el plano de la especialidad normativa para incorporarse también al ámbito más amplio de la ordenación urbanística y su planificación, lo que supone el paso de una conceptos estático de protección a otro dinámico.

c) Por último, la potenciación y revalorización del concepto medio ambiente está produciendo una expansión de su alcance, llegando incluso, para este autor, a incorporar en su ámbito de aplicación a la materia histórico-artística.

⁵ Esta investigadora señala que el alto grado de interés público que está en la esencia de toda obra de arte histórico-artística, ha producido como lógica consecuencia que la intervención del Estado en la propiedad privada haya tenido una intensidad tal, que para muchos autores las obras del patrimonio cultural en manos de particulares se encuentran en una zona intermedia entre la propiedad privada y el dominio público.

Cfr.: González Ubeda, Gloria.: “*Aspectos jurídicos de la protección del patrimonio histórico, artístico y cultural*”, (referencia contenida en Benitez de Lugo y Guillén, Félix.: “*El patrimonio Cultural español. Aspectos jurídicos, administrativos y fiscales*”, Ed. Comares, (Granada, 1995, página 3).

⁶ Pérez de Acosta.: “*Consideraciones en torno al concepto y titularidad de los bienes que forman parte del Patrimonio histórico-artístico español*”, Revista General de Legislación y Jurisprudencia, (1981).

⁷ García-Escudero, P. y Pendás García, B.: “*El Nuevo Régimen Jurídico del Patrimonio Histórico Español*”, Ministerio de Cultura, (Madrid, 1986), páginas 25 y siguientes.

⁸ Roca Roca, E.: “*El patrimonio artístico y cultural*”; (Madrid, 1976), páginas 28 y 32

⁹ Bassols Coma, Martín.: “*El patrimonio histórico español: aspectos de su régimen jurídico*”, Revista de la Administración Pública, número 114, (1987), página 105.

Por su parte, MARTIN MATEO califica a los de titularidad privada como una “propiedad vinculada”,¹⁰ (en un sentido similar a lo que GARRIDO FALLA calificaba como “propiedad privada sujeta a limitaciones administrativas”).¹¹

ARRIBAS BRIONES retomando esta última distinción, señala que las diferencias entre vinculaciones y limitaciones deben verse en el “particularismo” de la vinculación, en esa particular afectación y concreción (por inclusión en un catálogo en el caso de un inmueble cultural) a un fin específico en beneficio de un interés público, motivo por el que habla de “propiedad catalogada”.¹²

Otros autores como PARADA VAZQUEZ, reproducen en este sentido las tesis de PRIETO DE PEDRO, para quien se tratan de “bienes con un régimen jurídico sui géneris, normalmente dual, (siempre que su soporte material sea susceptible de detentación pública o privada), cuyo centro de gravedad no se sitúa en el régimen pertenencial que sigue a la detentación de la “cosa”, sino en el determinado por sus condiciones de “bienes” consistentes en un valor espiritual volcado a la fruición colectiva, que sus detentadores deberán hacer posible, sin perjuicio de los demás usos y utilidades compatibles que alcancen a obtener de la cosa”.¹³

Frente a estas tesis, MEILAN GIL propugna la utilización de un método que califica como estructuralista, según el cual lo fundamental en un bien cultural es que cumpla con su funcionalidad de ser susceptible de disfrute por la sociedad de todos los tiempos, con independencia de su titularidad.¹⁴

¹⁰ Martín Mateo, Ramón.: “*La propiedad monumental*”, Revista de la Administración Pública, número 49, (1966), página 83.

¹¹ GARRIDO FALLA consideraba la vinculación como una subespecie de la limitación, caracterizada por la afectación concreta de un bien a un fin determinado, al afirmar que “como consecuencia de esta afectación surgen una serie de limitaciones, pero estas no se enumeran o establecen taxativamente en forma apriorística, sino que serán las que deriven de la necesidad de asegurar la afectación del bien a su fin específico. Si un plan urbanístico o una ordenanza municipal, por ejemplo, establecen que la altura de las edificaciones en determinado sector urbano no puede exceder de cinco plantas ésta es una limitación específica que atañe a la propiedad urbana situada en dicho sector. Si, en cambio, un determinado edificio se declara monumento histórico-artístico, entonces lo que la Ley pretende es que siga siendo tal, lo que entraña una prohibición abstracta de hacer cualquier cosa concreta que modifique la referida afectación. En el primer caso cabe hablar de limitación y en el segundo de vinculación.

Cfr.: Garrido Falla, F.: “*El derecho a indemnización por limitaciones o vinculaciones impuestas a la propiedad privada*”, Revista de Administración Pública, número 81, (1976), página 9.

¹² En su opinión bajo la rúbrica de “propiedad catalogada” se incluye aquella que por disposición legal o de naturaleza reglamentaria, queda particularmente afectada al cumplimiento de un fin público, y para la mejor concreción de sus características ha sido incluida por la Administración competente, mediante el oportuno procedimiento, en un catálogo público.

Cfr.: Arribas Briones, P.: “*La indemnización por las limitaciones a la propiedad recogidas en los catálogos urbanísticos*”, Revista de Derecho Urbanístico, número 122, (1991), página 37.

¹³ Parada Vázquez, José Ramón.: “*Derecho administrativo. Bienes públicos y urbanismo*”, Marcial Pons Editor, (Madrid, 1996), página 235.

¹⁴ Meilán Gil, José Luis.: “*La regulación jurídica del “Camino de Santiago” desde la perspectiva del Estado autonómico*”, Estudios jurídicos sobre el Camino de Santiago, (Fundación Instituto Gallego de Estudios Autonómicos y Comunitarios, 1993), páginas 19 y 20.

La interesante teoría propugnada por este autor es razonada con los siguientes argumentos: “(...) Por tanto, una misma cosa puede ser entendida como bien patrimonial objeto del derecho de propiedad y otros derechos reales y negocios jurídicos y/o como bien cultural, objeto de titularidades públicas como soporte de potestades que se ejercen en función de la naturaleza del bien y su destino esencialmente ligado a la colectividad, de tal modo que coexisten en la misma cosa una utilidad cultural y una utilidad económica que es preciso compatibilizar jurídicamente.

Por su parte, SANCHEZ MORON tomando como referencia la intervención pública que se produce sobre determinados bienes de titularidad privada, menciona que sobre los bienes culturales la intervención puede ser tan intensa que su régimen de protección y utilización se asimila al de algunos bienes públicos, si bien nunca puede anularse la utilidad meramente individual del derecho como señala, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Constitucional 37/1987, de 26 de marzo.¹⁵

En el derecho comparado, PANUCCIO señala que nos hallamos ante un nuevo modo de poseer los bienes privados atentos a un interés colectivo que ha originado el desarrollo de una legislación específica creada al efecto, deducida de una nueva concepción del dominio privado que, sin embargo, posee una importante raigambre histórica.¹⁶

Por su parte, ROLLA señalaba que sobre los bienes culturales existe una propiedad conformada ya que la razón de su protección deriva de las características interiores de dichos elementos y de su valor inmanente, con independencia de su particular función o finalidad.¹⁷

Por último, ALONSO IBÁÑEZ señala que en la doctrina italiana se habla de la propiedad colectiva de los bienes culturales, en el sentido de su pertenencia a los ciudadanos. No obstante, en su opinión, este planteamiento no es asumible en nuestro ordenamiento jurídico, ya que aquí la titularidad patrimonial de los bienes no es significativa en cuanto a su régimen jurídico y, además, el goce colectivo no es en ningún caso el bien tutelado por la Ley debido a que el goce no es un bien jurídico sino una facultad.¹⁸

En mi opinión, la titularidad pública o privada de un bien cultural, no es el factor fundamental en el que hemos de detenernos.

La idea principal que debe destacarse es que sobre dicho bien convergen dos diferentes tipos de intereses: uno de carácter general, (representado por el papel que la Administración Pública puede desempeñar sobre los mismos), y otro de carácter particular, (atendiendo a la titularidad pública o privada que ostente en particular cada bien cultural).

Desde esta perspectiva se comprende fácilmente que la titularidad patrimonial sea secundaria en relación con el bien cultural, y que una misma disciplina jurídica abarque a los bienes que patrimonialmente “pertenecen” al Estado o a un particular. Los bienes culturales vienen a confirmar la fecundidad de la dirección doctrinal acerca del dominio público y que rechaza su necesaria identidad como propiedad pública. Porque, como se ha dicho, “el bien cultural es público no tanto como bien de pertenencia - podría decirse de propiedad - sino cuanto bien de fruición”.

¹⁵ En este sentido, el mencionado profesor señala textualmente que “las leyes que regulan estos bienes (Ley de Reforma y Desarrollo Agrario y legislación complementaria del Estado y de las Comunidades Autónomas, Ley de Montes y legislación complementaria, legislación urbanística y legislación de ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas, Ley de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestres y leyes de protección de espacios de las Comunidades Autónomas, Ley del Patrimonio Histórico Español y legislación autonómica correspondiente...) establecen otros tantos estatutos particulares para estos tipos de propiedades, sometiendo su uso y disposición a muy variadas potestades administrativas de planificación, prohibición, autorización, control o gestión substitutiva”.

Cfr.: Sánchez Morón, Miguel; y otros.: “*Los Bienes Públicos (Régimen Jurídico)*”, Ed. Tecnos (1997), Página 31.

¹⁶ Panuccio, V.: “*Donazioni e prestiti di opere d’arte*”, citado por Orozco Pardo, G. y Pérez Alonso, E.: “*La tutela civil y penal del Patrimonio histórico, cultural o artístico*”, Ed. Mac Graw-Hill, (1996), página 50.

¹⁷ Rolla, G.: “*Bienes culturales y Constitución*”, Revista del Centro de Estudios Constitucionales, número 2, páginas 168 y siguientes.

¹⁸ Alonso Ibañez, M^a. R.: “*El patrimonio histórico. Destino público y valor cultural*”, Ed. Civitas, (1992) páginas 203.

Entre ambos intereses, debe prevalecer y predominar el interés público que la Administración ha de ejercitar en una doble función tutelante y de fomento, traducido en la salvaguardia y promoción con diferentes medidas de estímulo de la adecuada conservación del bien cultural, teniendo presentes dos premisas constitucionales, concurrentes sobre todo objeto cultural, y consagradas en los artículos 33.2 y 128.1 de nuestra Norma Suprema, a cuyo tenor el derecho de propiedad ha de ejercitarse de conformidad a su función social y a la subordinación al interés general, al que ha de condicionarse toda la riqueza del país en sus distintas formas y titularidades.¹⁹

En resumen, la concurrencia de dos diferentes intereses en todo bien cultural, debe primar su conservación y transmisión a las generaciones futuras (interés general), frente a las diversas facultades inherentes al derecho de propiedad que pueda ejercitar su titular (interés particular), y con independencia de los deberes y obligaciones legales impuestos sobre dichos elementos culturales para garantizar su adecuada protección y pervivencia, (a semejanza de las denominadas obligaciones “propter rem” en el Derecho Civil).²⁰

En parecidos términos se expresaba ENTRENA CUESTA, quien afirma que “como quiera que la protección se establece propter rem, resulta irrelevante la titularidad del bien sobre el que aquélla se proyecta. Lo que, sin duda, apunta no sólo a la aplicabilidad de las medidas que se dicten tanto a los bienes de titularidad pública como a los de titularidad privada, sino también, a los pertenecientes a la Iglesia católica”.²¹

No puede ignorarse la importancia teleológica e interpretativa que ostenta la función social de la propiedad, fórmula que acuñada por LEON DUGUIT,²² es calificada por CASTAN

¹⁹ Sobre este tema puede consultarse la obra de Rey Martínez, F.: “*La propiedad privada en la Constitución Española*”, Centro de Estudios Constitucionales.

²⁰ Se suelen denominar obligaciones “propter rem o ambulatorias” aquellas en las que el obligado no está determinado personalmente sino por su relación con la cosa, es decir, la obligación sigue a la cosa y si ésta se transmite o desaparece, aquella se transmite o desaparece también.

Entre los diversos supuestos recogidos en nuestro Derecho positivo, pueden destacarse tres supuestos:

a) Las cargas en el que el cumplimiento no es exigible como en el de una obligación, sino que se trata simplemente de un presupuesto necesario para el ejercicio de determinadas facultades o para conservar determinados derechos: las obligaciones de fianza o inventario a cargo del usufructuario (artículos 494 y 495 del Código Civil) y la obligación de construir que impone la Ley del Suelo.

b) Las cargas en que el comportamiento es exigible en forma forzosa y específica, pero sólo en tanto se es titular del derecho real: la obligación de reparar y construir las paredes medianeras (artículo 575 del Código Civil).

c) Las obligaciones en las que el comportamiento es exigible en forma forzosa y específica, como cualquier otra obligación, a la persona que al devengarse era titular del derecho real, pero sin que quede liberada por dejar de ser titular del derecho real: obligaciones por responsabilidad objetiva y obligaciones fiscales.

²¹ Entrena Cuesta, R.: “*Comentarios a la Constitución. Art. 46*”, (Madrid, 1985), página 827.

²² Según CARLOS LASARTE la expresión función social de la propiedad “fue acuñada a comienzos de este siglo por Duguít, como una vía transaccional entre la ideología liberal propia de la Revolución francesa (y los Códigos) y la propiamente socialista. Su formulación inicial fue notoriamente confusa. No obstante ello, muy pronto se convirtió en una fórmula mágica que a todos satisfizo (desde Mussolini y Franco, a los partidos comunistas de algunos países occidentales) y, poco a poco, fue convirtiéndose en un giro utilizado por las Cartas constitucionales (así, ya en el art. 10.1 de la Constitución chilena de 18 de septiembre de 1925. Actualmente la recogen literalmente las Constituciones italiana de 27 de diciembre de 1947 y la española)”.
Cfr.: Lasarte, C.: “*Curso de Derecho Civil patrimonial. Introducción al Derecho*”, Ed. Tecnos, (1992), página 174.

Sobre el mismo tema pueden consultarse los trabajos de Carceller Fernández, A.: “*Instituciones de Derecho Urbanístico*”, Ed. Montecorvo, (1992); Escribano Collado, P.: “*Función social y propiedad urbana: Estudio de jurisprudencia*”, Revista Española de Derecho Administrativo, número 6, (1975); Alvarez-Gendín, S.: “*Función social de la propiedad. Problemas que plantea en la legislación urbanística*”, Revista de Estudios de la Vida Local, número 157, (1968).

TOBEÑAS como de un auténtico “principio de solidaridad colectivo” o de un término “anfibiológico”, en el que la dificultad principal estribaba en dotar de sentido a ese estándar o concepto jurídico indeterminado.²³

Autores como PEREZ LUÑO consideran que no se trata de una noción unívoca, sino descriptiva, en el sentido de tarea a desempeñar por la propiedad según el criterio de cada época, o bien “prescriptiva” en cuanto fundamento legitimador de la propiedad dentro del sistema vinculado al bien común.²⁴

Por ello, siguiendo las tesis de BARCELONA, la función social tiene como finalidad configurar las relaciones entre sujetos propietarios y no propietarios, para establecer unas relaciones sociales más equitativas respecto del aprovechamiento de unos bienes concretos, lo que se consigue a través de unos “deberes positivos”: contribuir con las capacidades y bienes propios al desarrollo de la comunidad y un “deber negativo”: abstenerse de actos que dañen al conjunto de bienes necesarios para la vida social.²⁵

GONZALEZ GARCIA piensa que la indeterminación del concepto es una de las graves dificultades que plantea su aplicación, aunque en todas las interpretaciones realizadas sobre dicho concepto destaca un denominador común: la idea de que el interés particular del individuo está subordinado al interés colectivo.

Ello se manifiesta en que la propiedad puede ser considerada como una “situación de hecho” en la que el detentador del bien está obligado a actuar conforme a su función social, por lo que su estatus es reconocido y amparado en la medida en que su ejercicio sea diligente y ajustado a la misma.

Semejante concepto puede provocar, como señala DIEZ PICAZO, en convertir al propietario en una especie de “funcionario” que actúa como “órgano de actuación del interés público”, poniéndole al servicio de los que en cada momento el Estado considere como tal, con lo que supone una aplicación de un principio de solidaridad de directrices economicistas, bajo la vigilancia y control del Estado.

Por ello afirma que “la función social de la propiedad es, por consiguiente, una restricción de los poderes dominicales y una forma de ejercicio de estos, el ejercicio más adecuado para la obtención de las finalidades que el legislador ha previsto”.²⁶

Con estos precedentes, no es extraño que CARLOS LASARTE concluya afirmando que la función social de la propiedad constituye un concepto evanescente que no puede ser definido ni perfilado en un sentido positivo y concreto, sino nada más que de una forma aproximativa, atendiendo a dos tipos de argumentos:

²³ Este erudito autor añadía que aunque los términos “interés colectivo” o “función social” han perdido fuerza por la frecuencia de su uso, no obstante, en ellos se contienen “fundamentales cuestiones de la cultura de nuestra época” que han de orientar al Derecho por nuevas vías, condicionando las antiguas concepciones de individualismo e ilimitación del concepto de propiedad.

Cfr.: Castán Tobeñas, J.: “*Hacia un nuevo Derecho Civil*”, (Madrid, 1933), página 50; y “*La propiedad y sus problemas actuales*”, Ed. Reus, (1962), página 34.

²⁴ Sobre la aplicación de este principio en otros ordenamientos jurídicos en comparación con el español, puede verse el análisis parcial realizado por Carceller Fernández, A.: “*Instituciones de Derecho Urbanístico*”, Ed. Montecorvo, (1992), páginas 321 y siguientes.

²⁵ Pérez Luño.: “*Comentarios a las Leyes Políticas*”, Edersa, Tomo III, páginas 418 y siguientes.

²⁶ Díez Picazo.: “*Fundamentos del Derecho Civil Patrimonial*”, Ed. Tecnos (1996), Vol. II, páginas 31 y siguientes, y 696 y siguientes.

a) Por un lado, que no todas las categorías de bienes tienen la misma significación social e importancia económica, de donde se deduce que, realmente, no cabe predicar la existencia de un concepto unitario de la noción analizada, que pudiese aplicarse homogéneamente a todos los bienes que son susceptibles de apropiación privada. (En este sentido cita como ejemplo ilustrativo de su afirmación que no puede compararse la improductividad de un cortijo con un reloj de cuarzo sin pilas guardado en un cajón).

b) Por otro lado, conforme señala la Constitución, será la legislación ordinaria la que delimite el contenido de la propiedad privada conforme a la función social de la propiedad, aunque respecto a materias específicas y concretas, no tasadas por el constituyente.²⁷

Tal vez por ello, la noción de función social de la propiedad ha sido utilizado por diferentes escuelas tales como la socialista o la social-católica, llegándose a afirmar que la propiedad es una función social en la teoría de los derechos-función, (según pone de relieve LENER en la doctrina extranjera).²⁸

2-) Posiciones jurisprudenciales.

Por lo que se refiere a la jurisprudencia dictada por el Tribunal Constitucional sobre el tema, puede mencionarse, en primer lugar, su **Sentencia de 2 de diciembre de 1983** conceptúa la propiedad en una doble vertiente: por un lado, como institución jurídica; y, por otro lado, como derecho subjetivo que garantiza el ámbito de privatización de bienes reconocido al individuo.

A su vez, la importante **Sentencia 37/1987, de 20 de marzo**, del Alto Tribunal, expone que *“la Constitución reconoce un derecho a la propiedad privada que se configura y protege, ciertamente como un haz de facultades individuales sobre las cosas. pero también y al mismo tiempo, como un conjunto derechos y obligaciones establecido, de acuerdo con las Leyes, en atención a los valores o intereses de la comunidad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio está llamado a cumplir”*, llegando con ello a la conclusión de que *“la fijación del contenido esencial de la propiedad privada no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales que a ésta subyacen, sino que debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social, entendida no como mero límite externo a su definición o a su ejercicio, sino como parte integrantes del derecho mismo, (...), ya que utilidad individual y función social definen, por tanto, imprescindiblemente el contenido del derecho de propiedad sobre cada categoría o tipo de bienes”*.

Utilizando un lenguaje muy sincrético, el Tribunal Constitucional en su **Sentencia de 26 de marzo de 1987** partiendo de que la función social de la propiedad constituye un concepto

²⁷ Lasarte, C.: *“Curso de Derecho Civil patrimonial. Introducción al Derecho”*, Ed. Tecnos, (1992), página 174.

Sobre el tema también destaca la reciente obra de Colina Garea, R.: *“La función social de la propiedad privada en la Constitución Española de 1978”*, (Barcelona, 1997); así como Rey Martínez, F.: *“La propiedad privada en la Constitución Española”*, (Madrid, 1994).

²⁸ Lener.: *“Problemi generali della proprietà”*, en la obra *“Proprietá privata e funzione sociale”*, (1976), páginas 7 y siguientes.

jurídico indeterminado lo calificaba como “concepto válvula” que pretende adecuar la titularidad dominical a las exigencias sociales.²⁹

II.- EL DEBER LEGAL DE CONSERVACIÓN DE LOS INMUEBLES CULTURALES EN LA LEGISLACION VASCA.

!-) Aproximación general al deber legal de conservación de los inmuebles culturales.

ALVAREZ y ALVAREZ en una acertada afirmación expone que el Patrimonio Histórico no es un conjunto cristalizado de bienes, sino que es una masa en constante desarrollo y movimiento, conformada por bienes colectivos, definidos por SAMUELSON como “aquellos que todos disfrutan en común, en el sentido de que cada conjunto individual del bien no significa sustracción a cualquier otro uso del bien por otro individuo”.³⁰

Por ese motivo, VICENTE DOMINGO señala que la Constitución Española en materia de patrimonio histórico propugna dos finalidades principales que ha de conseguir la legislación ordinaria: por un lado, la conservación de la riqueza cultural existente a través de medidas protectoras de diversa índole en función de tipo de bienes a preservar; y, por otro lado el enriquecimiento o acrecentamiento de ese propio patrimonio, para que la capacidad histórica de creación tenga una adecuada continuidad en nuestros días.³¹

Trasladando la misma cuestión al ordenamiento jurídico español, un análisis exhaustivo de las disposiciones contenidas a lo largo de las diversas normas dictadas a nivel estatal y autonómico sobre la materia llevan a la indudable conclusión que el mayor peso cualitativo y cuantitativo de sus preceptos se caracterizan por el establecimiento de numerosos deberes y obligaciones sobre los titulares de los bienes histórico-artísticos.

Este rasgo distintivo no constituye una particularidad o singularidad respecto a otras disposiciones legales dictadas por el Estado u otras Comunidades Autónomas con relación al tema del Patrimonio Histórico, antes al contrario, constituye un atributo significativo y común en todas ellas, aunque no haya sido reconocido expresamente por las propias normas.

Una excepción, en este sentido, lo constituye el artículo 69.1 de la Ley estatal 16/1985, de 25 de junio del Patrimonio Histórico Español, en donde las diversas medidas de fomento previstas en su Título VIII se justifican “*como fomento al cumplimiento de los deberes, y en*

²⁹ La Sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de marzo de 1987, al analizar la temática de la función social de la propiedad en relación con la reforma agraria andaluza, afirmaba:

“(…) el derecho a la propiedad privada que la Constitución reconoce y protege tiene una vertiente institucional, precisamente derivada de la función social que cada categoría o tipo institucional, precisamente derivada de la función social que cada categoría o tipo de bienes sobre los que se ejerce el señorío dominical está llamado a cumplir, lo que supone, como ya sabemos, la definitiva incorporación del interés general o colectivo junto al puro interés individual del titular en la propia definición de cada derecho de propiedad o, si se prefiere, en la delimitación concreta de su contenido. Como es lógico, esta delimitación no se opera ya sólo en la legislación civil, sino también en aquellas otras leyes que cuidan principalmente de los intereses públicos a los que se vincula la propiedad privada. así ocurre en los casos de la propiedad urbana; cuyas leyes de ordenación (...) establecen por sí misma, o por remisión a los instrumentos normativos del planeamiento, los deberes y límites intrínsecos que configuran la función social de la propiedad del suelo, desde el punto de vista de la ordenación del territorio. Y así ha sucedido y sucede también en el caso de la legislación agraria, cuyos objetivos conducen a una regulación de la propiedad de la tierra, destinada a usos agrícolas, que se superpone a la legislación civil propiamente dicha (...)”.

³⁰ Alvarez y Alvarez, J.L.: “Estudios sobre el patrimonio histórico”, Ed. Civitas, (1988), páginas 63, 78 y 138.

³¹ Vicente Domingo, J.: “Consideraciones críticas sobre la política protectora de los conjuntos históricos”, Revista de Derecho Urbanístico, número 122, (1991), página 138.

compensación a las cargas que en esta Ley se imponen a los titulares o poseedores de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español, (...)".³²

En cualquier caso, el significativo desequilibrio entre los deberes y los derechos atribuidos a los titulares de inmuebles de carácter cultural encuentran un notable ejemplo en la obligación legal que se impone a todo propietario de los mismos de conservarlos, cuidarlos y preservarlos.

El deber legal que se impone a todo propietario de un inmueble cultural de conservarlo en condiciones adecuadas, tiene un doble origen:

A) Por una parte y, con carácter general, en la legislación urbanística.

B) Por otra parte y, con carácter especial, en la legislación especial sobre Patrimonio Histórico.

A) En la normativa urbanística.

Desde una perspectiva genérica, la el deber de conservar un edificio o construcción constituye un rasgo característico de la legislación urbanística, que tenía sus antecedentes en el Código Civil, en donde, al regular la responsabilidad extracontractual o aquiliana, el artículo 1907 atribuía al propietario de todo edificio los daños que se originasen por la ruina de todo o parte del mismo.

Con posterioridad, los diferentes textos legales dictados en materia urbanística recogieron el principio de conservación de los inmuebles, interpretado en un sentido externo, es decir, referido al continente del mismo, a su marco exterior.

Por el contrario, la conservación interior de cada edificio es una cuestión regulada normalmente por la legislación civil, en concreto, en la actualidad por la Ley de Propiedad Horizontal de 21 de julio de 1960.

El principio de conservación de todo edificio o construcción aparecía recogido en el artículo 181 de la Ley del Suelo de 1976, que limitaba la obligación de los propietarios a mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público.

Con posterioridad, el artículo 21 de la Ley del Suelo de 1992 unía, a las anteriores circunstancias, la obligación de sujetar los terrenos y edificios al cumplimiento de la normativa dictada sobre protección de los patrimonios arquitectónicos y arqueológicos, así como el someterlos a las medidas de rehabilitación urbana.

En la actualidad el tema se encuentra regulado en el artículo 19 de la Ley estatal 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, en concordancia con el artículo 245 de la Ley del Suelo de 1992 (como normativa básica, sin perjuicio de la legislación que al respecto

³² En ese sentido GARCIA-ESCUADERO y PENDAS GARCIA afirmaban que es notoria la importancia de las medidas estimulativas en materia de fomento del patrimonio histórico, al menos como vía de compensación para las múltiples prohibiciones, limitaciones y cargas que la ley impone a los titulares de bienes culturales, en particular de naturaleza inmobiliaria.

Cfr.: García-Escudero, P. y Pendás García, B.: *“El Nuevo Régimen Jurídico del Patrimonio Histórico Español”*, Ministerio de Cultura, (1986), página 215; y Bensusan Martín, M^a. P.: *“La protección urbanística de los inmuebles históricos”*, Ed. Comares, (1996), página 214.

puedan dictar las Comunidades Autónomas, según la interpretación derivada de la importante **Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo**).

El mencionado artículo 19 dispone:

“1. Los propietarios de toda clase de terrenos y construcciones deberán destinarlos a usos que no resulten incompatibles con el planeamiento urbanístico y mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público. Quedarán sujetos igualmente al cumplimiento de las normas sobre protección del medio ambiente y de los patrimonios arquitectónicos y arqueológicos y sobre rehabilitación urbana.

2. El coste de las obras necesarias en virtud de lo dispuesto en el número anterior se sufragará por los propietarios o por la Administración, en los términos que establezca la legislación aplicable”.

LLISET BORRELL, expone que este precepto se articula alrededor de cuatro ideas:

a) No se admiten los usos incompatibles con el planeamiento pero sí, en principio, todos los demás.

b) La que obliga al mantenimiento de los terrenos y construcciones en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público.

c) La norma de sujeción al cumplimiento de las disposiciones relativas al medio ambiente, patrimonio arquitectónico y arqueológico y rehabilitación urbana, lo que supone una remisión a la legislación sectorial.

d) La norma relativa al coste de las obras necesarias entre propietarios y Administración se remite, como en sus precedentes de la Ley de 1992, a la legislación aplicable.

Esta remisión genérica e indeterminada puede aclararse a través de la dicción contenida en el artículo 246 de la Ley del Suelo de 1992, en donde se afirma que *“las obras se ejecutarán a costa de los propietarios si se contuvieren en el límite del deber de conservación que les corresponde, y con cargo a fondos de la Entidad que lo ordene cuando lo rebasare para obtener mejoras de interés general”*.³³

Por último, hay que señalar que el principio de conservación de los edificios encuentra su límite en las situaciones en que se declare la ruina de los mismos, ya que la ruina es una situación de puro hecho que supone, entre otras consecuencias, la desaparición del deber legal de conservación de todo inmueble.

B) En la normativa sobre Patrimonio Histórico.

El postulado general que impone a todo titular dominical de un inmueble declarado de carácter cultural la obligación de conservarlo y mantenerlo, ha sido recogido tanto en la legislación estatal, como en la normativa autonómica dictada sobre Patrimonio Histórico, constituyendo un elemento común en todas ellas, en donde en núcleo central y prevalente gira en torno al principio fundamental de su conservación, como pone de relieve ALONSO IBAÑEZ.³⁴

³³ Lliset Borrell, F.: *El sistema urbanístico español después de la Ley 6/1998*”, Ed. Bayer Hnos., (1998), páginas 110 y 111.

³⁴ Para esta autora hay una determinación estatutaria común a todos los bienes integrantes del patrimonio histórico: el deber de conservación que se impone a todos los que directa o indirectamente ostentan algún derecho sobre el bien cultural.

Esta misma autora señala que el fundamento legitimador de la imposición legal de ese deber no es otro que el interés público cualificado que ostentan todos los bienes integrantes del patrimonio cultural, cualquiera que sea su nivel de protección.

Por ello, la finalidad a la que se orienta la imposición del deber de conservación persigue unos objetivos más extensos que los recogidos en la legislación urbanística y civil, y que se basan en la necesidad de que los ciudadanos puedan acceder al disfrute del valor cultural que reúnen los bienes del patrimonio histórico.

Concluye ALONSO IBAÑEZ afirmando que “Ese acceso no hay que entenderlo limitado a la contemplación de fachadas, sino que implica acceso a un ámbito personal. Hay que ver, pues, en la imposición del deber de conservación cultural una concreción del Derecho Fundamental de acceso a la Cultura que recoge el artículo 44.1 de la Constitución”.³⁵

Así, manifestaciones normativas en el mismo sentido pueden encontrarse:

1) En el artículo 20.1 de la Ley del Patrimonio Cultural del País Vasco.³⁶

2) En el artículo 36.1 de la Ley estatal de 25 de junio de 1985;³⁷

3) En el artículo 5º.2 de la Ley del Patrimonio Histórico de Castilla-La Mancha;³⁸

4) En el artículo 15 de la Ley del Patrimonio Histórico de Andalucía, se contienen dos obligaciones de diferente alcance:

a) Una de carácter general para todo tipo de bienes integrantes del Patrimonio Histórico Andaluz, (apartado primero); y

b) Otra de carácter particular para los bienes culturales inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz, (apartado segundo).

“El resto de las determinaciones estatutarias están en función, bien de la categoría legal del bien, bien en función del titular patrimonial”.

Cfr.: Alonso Ibañez, M^a.R.: *“El patrimonio histórico. Destino público y valor cultural”*, Ed. Civitas, (1992), página 264.

³⁵ Alonso Ibañez, M^a.R.: *“El patrimonio histórico. Destino público y valor cultural”*, Ed. Civitas, (1992), páginas 270 y 271.

³⁶ El artículo 20.1 de la Ley del Patrimonio Cultural del País Vasco, de 3 de julio de 1990, afirma:

“Los propietarios, poseedores y demás titulares de derechos reales sobre bienes culturales calificados y sobre los inventariados están obligados a conservarlos, cuidarlos y protegerlos debidamente para asegurar su integridad y evitar su pérdida, destrucción o deterioro”.

³⁷ El artículo 36.1 de la Ley estatal del Patrimonio Histórico Español señala:

“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”, añadiendo su apartado segundo que *“la utilización de los bienes declarados de interés cultural, así como de los bienes muebles incluidos en el Inventario General, quedará subordinada a que no se pongan en peligro los valores que aconsejan su conservación. Cualquier cambio de uso deberá ser autorizado por los Organismos competentes para la ejecución de esta Ley”.*

³⁸ El artículo 5º.2 de la Ley del Patrimonio Histórico de Castilla-La Mancha, de 30 de mayo de 1990, proclama:

“Los propietarios de bienes integrantes del Patrimonio Histórico de Castilla-La Mancha conservarán, mantendrán y custodiarán dichos bienes de conformidad a lo que esta Ley dispone”.

Con relación al artículo 15.1 éste precepto puede calificarse como distorsionante por la grave incertidumbre que crea respecto al alcance del deber legal, al incluir comprendidos como destinatarios de sus efectos a todos los bienes del Patrimonio Histórico Andaluz, “*se hallen o no catalogados*”, fórmula ésta última criticable ya que un elemental sentido de seguridad jurídica exige que para saber si un determinado bien es o no integrante del Patrimonio Histórico debe haber sido reconocido expresamente en tal sentido por una declaración formal de la Administración, según confirma una numerosa jurisprudencia del Tribunal Supremo, ya mencionada en páginas anteriores al abordar el mismo problema respecto a la legislación estatal.

Únicamente cabrá alegar como fundamento de la conservación de un posible inmueble afectado por esta medida el deber general de conservación de toda construcción o terreno, a tenor del principio consagrado en el antiguo artículo 21 de la Ley del Suelo, de 26 de junio de 1992, precepto no declarado inconstitucional por la importantísima Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997,³⁹ y hoy asumido por el artículo 19 de la Ley estatal sobre Régimen del Suelo y Valoración, de 13 de abril de 1998.

A su vez, el artículo 20 del Reglamento de Protección y Fomento del Patrimonio Histórico de Andalucía reproduce el mismo principio, con el título de “obligaciones generales”.

5) En el artículo 21 de la Ley del Patrimonio Cultural Catalán, precepto en el que con escasa precisión técnico-jurídica y terminológica se entremezclan tanto el deber general de conservación de los bienes culturales, como la posibilidad de eliminar determinadas clases de bienes, una vez sometidos a un procedimiento para “expurgarlos”, (concepto éste último sumamente rústico y desprovisto de la necesaria precisión terminológica exigida a la labor del legislador),⁴⁰

6) En el artículo 25.1 de la Ley del Patrimonio Cultural de Galicia, mediante una fórmula amplia en cuanto a los sujetos pasivos destinatarios del deber legal de conservación, y estricta en cuanto a los objetivos de defensa y salvaguarda de la riqueza cultural, pretendida por la norma, (precepto completado con el artículo 33 de la misma norma al señalar la necesidad de contar con una autorización para modificar cualquier utilización del bien cultural que pudiese poner en riesgos sus valores).⁴¹

³⁹ El artículo 15 de la Ley del Patrimonio Histórico de Andalucía, de 3 de julio de 1991, dispone:

“1. *Los propietarios, titulares de derechos reales o simples poseedores de bienes integrantes del Patrimonio Histórico Andaluz, se hallen o no catalogados, tienen el deber de conservarlos, mantenerlos y custodiarlos de manera que se garantice la salvaguarda de sus valores.*

2. *En el supuesto de bienes inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz deberán, asimismo, permitir su inspección por las personas y órganos competentes de la Junta de Andalucía, así como su estudio por los investigadores acreditados por la misma.*

3. *Reglamentariamente se determinarán las condiciones en que tales deberes deban ser cumplidos”.*

Por su parte, el artículo 20 del decreto de 7 de febrero de 1995 ratifica el mismo principio con el siguiente tenor:

“*Los propietarios, titulares de derechos o simples poseedores de bienes inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz, además de estar obligados a su conservación, mantenimiento y custodia, deberán permitir su inspección por las personas y órganos competentes de la Junta de Andalucía, así como su estudio por los investigadores acreditados por la misma”.*

⁴⁰ El artículo 21 de la Ley del Patrimonio Cultural Catalán, de 30 de septiembre de 1993, declara:

“1. *Todos los bienes integrantes del patrimonio cultural catalán serán conservados por sus propietarios y poseedores. Se pueden establecer por reglamento procedimientos para la expurgación y la eliminación de determinadas clases de bienes, si no han sido declarados de interés nacional ni han sido catalogados.*

2. *Los titulares de bienes integrantes del patrimonio cultural facilitarán información sobre el estado de los bienes y sobre su utilización, si se lo pide la Administración”.*

⁴¹ El artículo 25.1 de la Ley del Patrimonio Cultural de Galicia, de 30 de octubre de 1995, proclama solemnemente:

7) En los artículos 5º.1, 18.1, 19.2 y 87 de la Ley 4/1998 del Patrimonio Cultural Valenciano, conformando una auténtica teoría del deber de conservación y mantenimiento de los bienes culturales.

8) En el artículo 18.1 de la Ley 10/1998, del Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid.⁴²

2-) La regulación del deber legal de conservación de los inmuebles culturales en la legislación del País Vasco.

Retomando el tema con relación al ordenamiento jurídico vasco, es de recalcar que la importancia y trascendencia del cumplimiento del mandato legal de conservar, cuidar y proteger debidamente los bienes integrantes del patrimonio cultural vasco, se manifiesta a través de una doble faceta:

1º) Por un lado, en el establecimiento de una triple obligación de carácter genérico, articulada alrededor de las ideas de conservación, cuidado y protección de los bienes culturales.

El alcance de estos conceptos jurídicos indeterminados no es sencillo, dada la carencia en las normas dictadas sobre patrimonio cultural de una definición al respecto.

a) En una simple aproximación, el término “conservación” puede ser interpretado, siguiendo la opinión de BUCES AGUADO, aplicando los conceptos a los bienes culturales de naturaleza mobiliaria, expone hace la siguiente distinción:

- La conservación “es el conjunto de técnicas que tienen como fin el prolongar la vida material del objeto”, y nunca a devolver sus valores estéticos o de otro tipo. Los tratamientos aplicables con esta finalidad serán reversibles y se reducirán al mínimo imprescindible para suprimir las causas que degradan el bien cultural.

- La restauración es la actividad que “tiende a devolver la forma, valores estéticos y legibilidad de las piezas”. Todos los materiales y tratamientos empleados habrán de ser reversibles de manera que permitan ulteriores intervenciones. Cualquier adición habrá de ser

“Los propietarios, poseedores y demás titulares de derechos reales sobre bienes integrantes del patrimonio cultural de Galicia están obligados a conservarlos, cuidarlos y protegerlos debidamente para asegurar su integridad y evitar su pérdida, destrucción o deterioro”.

En concordancia con el espíritu latente en ese precepto, el artículo 33 de la misma norma afirma:

“Los bienes declarados de interés cultural gozarán de la máxima protección y tutela, y su utilización quedará subordinada a que no se pongan en peligro los valores que aconsejan su conservación. Cualquier cambio de uso habrá de ser autorizado por los organismos competentes para la ejecución de esta Ley”.

⁴² El artículo 18.1 de la Ley 10/1998, de 9 de julio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid declara:

“Los propietarios, poseedores y demás titulares de derechos reales sobre bienes integrantes del Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid están obligados a conservarlos, mantenerlos, custodiarlos, cuidarlos y protegerlos debidamente para asegurar su integridad y evitar su pérdida, destrucción o deterioro, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 16/1985, de 25 de junio. Este deber básico comporta salvaguardar la integridad del bien y no destinarlo en ningún caso a usos y actividades que pongan en peligro la pervivencia de los valores que hacen de él un bien cultural”.

reconocible por su forma, técnica y materiales empleados y, en ningún caso, lo añadido debe perturbar la visión de lo auténtico.

Ante ambas intervenciones, concluye que mientras la conservación es prioritaria y necesaria, la restauración es “discutible” y subsidiaria.⁴³

Con un contenido más parco GARCIA VEREDA plantea las siguientes definiciones:

- La conservación engloba las obras corrientes y periódicas para el mantenimiento en buen estado de un edificio, como son su limpieza, reposición de instalaciones, arreglos normales de pequeños deterioros (goteras, humedades, etc...).

- La restauración comprende todas las actuaciones tendentes a devolver a un edificio su primitivo esplendor.

⁴³ Buces Aguado, José Antonio.: “*Los bienes muebles y su conservación*”; y “*La conservación como criterio. Problemas de los especialistas. Formación*”, Actas de las Jornadas sobre Patrimonio Histórico-Artístico de Castilla y León (1980), Vol. I, páginas 147 y 192

Desde una perspectiva de Derecho Positivo y con un alcance meramente ilustrativo y orientador podemos señalar a título de ejemplo, advirtiendo su carácter restringido y muy limitado, las definiciones que de ambos conceptos se realiza en el **Decreto vasco 214/1996, de 30 de julio**, dictado para regular las actuaciones protegidas de rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado.

En el Anexo I de la mencionada norma reglamentaria se disponen los siguientes conceptos:

1- La Conservación es un tipo de intervención constructiva dirigida a la reparación, renovación o sustitución de los elementos de acabado de las construcciones, así como el mantenimiento y dotación a aquellas de condiciones de habitabilidad, evitando su deterioro.

2- La Restauración consiste en una intervención clasificada en un doble sentido:

A) Por un lado la denominada como “**restauración científica**”, consistente en un tipo de intervención constructiva sobre una edificación o instalación de gran valor arquitectónico o de otro tipo, dirigida a la conservación y a la puesta en valor de sus cualidades, de forma que se posibilite en su interior un uso o usos adecuados a los valores mencionados.

Entre las actuaciones comprendidas en ese concepto destacan las siguientes:

“a) *La restauración del aspecto arquitectónico y el restablecimiento en su estado original de partes alteradas a través de:*

La restauración de las fachadas internas o externas.

La restauración de los espacios internos.

La reconstrucción filológica de la parte o partes del edificio derrumbado o demolido.

La conservación o el restablecimiento de la distribución y organización espacial originaria.

La conservación o el restablecimiento del estado original de los terrenos edificados que constituyen parte de la unidad edificatoria, tales como patios, claustros, plazas, huertas o jardines.

b) *la consolidación con sustitución de las partes no recuperables sin modificar la posición o cota de los siguientes elementos estructurales:*

- Muros portantes externos e internos.

- Forjados y bóvedas.

- Escaleras.

- Cubierta con el restablecimiento del material de cobertura original.

c) *la eliminación de añadidos degradantes y cualquier género de obra de época reciente que no revistan interés o contrasten negativamente con las características arquitectónicas originales de la construcción, de su unidad edificatoria o de su entorno.*

d) *la introducción de instalaciones tecnológicas e higiénico-sanitarias fundamentales, siempre que se respete lo indicado anteriormente”.*

B) Por otro lado, la calificada como “**restauración conservadora**”, considerada como aquél tipo de intervención en un edificio que no posee un singular valor arquitectónico pero que constituye una parte interesante del patrimonio construido, y se dirige a conservar la construcción y asegurar su funcionalidad por medio de una serie de obras que han de respetar los elementos tipológicos, formales y estructurales, procurando su conservación y consolidación.

- La consolidación incluye las obras absolutamente indispensables para la estabilidad de un edificio, para su supervivencia o para frenar un proceso de deterioro o degradación ya iniciado.⁴⁴

b) Con el término “cuidado” puede hacerse referencia al deber de vigilancia que incumbe a todo propietario, poseedor o titular de cualquier derecho real sobre un bien cultural, de mantenerlo en unas adecuadas condiciones seguridad, salubridad y ornato público, tal y como señala, por ejemplo, el artículo 21.1 de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 26 de junio de 1992, (precepto declarado constitucional por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997).⁴⁵

c) Por último, bajo la noción de “protección” puede acogerse todo el conjunto de medidas indeterminadas de índole jurídico, técnico y económico que sean precisas para cumplir adecuadamente la exigencia legal de mantenimiento en su integridad y sin riesgos los diferentes bienes culturales declarados formalmente como tales.

2º) Por otro lado, las actuaciones genéricas de conservación, cuidado y protección de los bienes culturales han de perseguir, a su vez y en particular, una doble finalidad que funcionan a modo de predicado de aquellos infinitivos:

a) En primer lugar, deben “asegurar su integridad”, concepto bajo el que tendrán cabida todas aquellas medidas y actuaciones de diferente naturaleza que tiendan a conseguir el mantenimiento ambiental, orgánico, estructural, técnico del bien cultural (entendido en un sentido propio de un plano físico), así como las condiciones propias de su estatuto jurídico (conforme haya sido declarado por la Administración Pública), lo que se traducirá en la adopción de un conjunto indeterminado de recursos de diferente origen y virtualidad práctica.

b) En segundo lugar, deben “evitar su pérdida, destrucción o deterioro”. El contenido de estos conceptos jurídicos indeterminados no es sencillo.

No obstante, con el término “pérdida” puede hacer referencia a la desaparición del bien cultural del mundo real, por cualquier causa lícita o ilícita, (situación propia de los bienes de naturaleza mobiliaria).

Por el contrario, el mismo alcance puede aplicarse a los bienes inmuebles cuando se alude a la noción “destrucción”, término que puede interpretarse como sinónimo de desaparición del espacio físico y temporal, es decir, de la realidad, también por diferentes causas de origen indeterminado en el precepto.

c) Por último, con el concepto “deterioro” puede aludirse a cualquier tipo de daño o menoscabo que haya sufrido un bien cultural (ya sea mueble o inmueble), en su integridad física, en general, y en cualquiera de los elementos o facetas que lo integran, en particular, (en donde figurarán las condiciones orgánicas, estructurales, ambientales, y de cualquier otro tipo similar

⁴⁴ García Vereda, A.: “Valoración de inmuebles de interés histórico-artístico”, Revista de Derecho Urbanístico, número 103, (1987), página 61.

⁴⁵ El artículo 21.1 del Texto Refundido 1/1992 de la Ley del Suelo impone:

“Los propietarios de toda clase de terrenos y construcciones deberán destinarlos efectivamente al uso en cada caso establecido por el planeamiento urbanístico y mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público. Quedarán sujetos igualmente al cumplimiento de las normas sobre protección del medio ambiente y de los patrimonios arquitectónicos y arqueológicos, y sobre rehabilitación urbana”.

que conformen la realidad de todo elemento de interés o valor histórico-artístico, con independencia de su calificación jurídica.

Con la finalidad de conseguir un adecuado cumplimiento del mandato legal consignado en el artículo 20.1 LPCV, la Ley del Patrimonio Cultural Vasco articula diversas medidas que se manifiestan en la posibilidad de adoptar una serie de medidas cautelares y ejecutivas que, tomando como destinatarios a los propietarios, poseedores y detentadores de cualquier derecho real sobre el bien cultural, tienden a prever y corregir posibles incumplimientos de aquél deber legal primordial, (sin perjuicio de los instrumentos de colaboración que la Administración Vasca puede ofrecer para su consecución a través de las diferentes medidas de fomento previstas en el artículo 102 LPCV), confiriendo un poder de tutela a las Diputaciones Forales, dado que a las Administraciones Públicas se les atribuye el adecuado cumplimiento de este deber legal.⁴⁶

Con esta premisa, el artículo 35.1 de la Ley vasca de 3 de julio de 1990 desarrolla el deber general tipificado en el artículo 20.1 de la misma norma, imponiendo a los sujetos responsables del cumplimiento de los mandatos legales la obligación de denunciar a la Diputación Foral correspondiente la necesidad de llevar a cabo las obras de conservación pertinentes sobre un bien cultural calificado o inventariado, así como la existencia de cualquier peligro inminente sobre dichos bienes, a fin de que la correspondiente Diputación Foral pueda adoptar las medidas que estime oportunas, (entre las que pueden figurar el otorgamiento de las ayudas públicas previstas en el artículo 102.3 LPCV), situación esta última, desde un punto de vista competencial entre las diferentes Administraciones Públicas llamadas a aplicar la Ley 7/1990, que no puede desconocer la atribución que el artículo 4º.2 de la propia norma hace a

⁴⁶ Sobre este particular y, refiriéndose a la normativa estatal, ALONSO IBAÑEZ afirma que sobre la Administración pesa la responsabilidad de **garantizar** la conservación del patrimonio histórico, no de conservarlo directamente ella, es decir, se le impone la responsabilidad de fiscalizar y tutelar el ejercicio del deber de conservación por los titulares dominicales o de derechos reales sobre los bienes culturales.

A su juicio los papeles aparecen claramente delimitados por la legislación sobre patrimonio histórico: a la Administración corresponde la vigilancia y tutela y a los titulares directos o indirectos del bien cultural el cumplimiento del deber legal, traducido en la realización de aquellas actividades necesarias para conservar, cuidar, mantener y garantizar la intangibilidad del bien cultural.

En todo caso, aquéllos no ostentan ningún “derecho” para pedir a la Administración ayuda económica o técnica en la consecución de la finalidad apuntada: la conservación definitiva del bien cultural.

Cfr.: Alonso Ibañez, M^a.R.: “*El patrimonio histórico. Destino público y valor cultural*”, Ed. Civitas, (1992), páginas 266 y 289.

En mi opinión esta interpretación pone de relieve dos situaciones:

1-) Por un lado, la desconexión existente en este punto entre la legislación urbanística y la del patrimonio histórico. Mientras que la normativa urbanística previene el otorgamiento de ayuda técnica e incluso económica si los deberes impuestos a los titulares de un inmueble sobrepasan los límites legales, (desde un punto de vista equitativo), o sus recursos económico, la legislación sobre patrimonio histórico parece guardar silencio al respecto.

2-) De ello se deriva, por otro lado, una consecuencia final que, aunque parezca radical y desproporcionada, no oculta una sangrante realidad: el reconocimiento y la declaración oficial de un inmueble como cultural no supone para su titular un motivo de orgullo sino una auténtica desgracia.

De ahí que se precise compensar ese injusto y sangrante desequilibrio con unas adecuadas medidas de fomento generosas y desprovistas de las reservas y desconfianza que la Administración, generalmente la de Hacienda, demuestra en estos casos.

Además, utilizando una terminología coloquial, esa especie de “pasotismo” que predica ALONSO IBAÑEZ respecto a la posición pasiva que la Administración parece ostentar respecto a posibles ayudas destinadas a la conservación del patrimonio histórico, pueden conducir en mi opinión, a una destrucción irreparable de los bienes culturales, lo que en suma se traduce en una expoliación del patrimonio cultural, situación denunciada por el artículo 5º de la Ley estatal de 25 de junio de 1985 y cuya importancia es tal que puede legitimar la intervención de la Administración del Estado en su salvaguardia y defensa.

favor de los Ayuntamientos al concederles facultades excepcionales y transitorias para “*adoptar en caso de urgencia, las medidas cautelares necesarias para salvaguardar los bienes del expresado patrimonio histórico cuyo interés se encontrare amenazado*”, y sin perjuicio, también, de la comunicación que en aquél sentido pueda hacer cualquier persona, con base en la acción pública en defensa del patrimonio cultural, tipificada en el párrafo segundo del artículo 3º LPCV, en concordancia con las normas que en el resto de las normas autonómicas recogen esta misma figura.

El reseñado artículo 35.1 LPCV indica:

“Cuando sean necesarias obras de reparación para la conservación de un bien cultural calificado o inventariado, o si existe peligro inminente sobre el mismo, el propietario o demás obligados deberán denunciar este peligro inmediatamente a la Diputación Foral correspondiente para que ésta adopte las medidas oportunas”.

En otras normas de naturaleza autonómica, la existencia de situaciones que entrañen un riesgo grave para las personas o para los bienes culturales reconocidos como tales, legitima la intervención de los poderes públicos encaminada a ordenar la adopción de medidas tendentes a eliminar dicho riesgo.

En este sentido puede citarse, a título de ejemplo, el artículo 23.5 del Reglamento de Protección y Fomento del Patrimonio Histórico Andaluz, de 7 de febrero de 1995, en donde los plazos ordinarios de las órdenes de ejecución de obras de conservación y mantenimiento se reducen a la mitad para facilitar su inmediata realización.⁴⁷

En todo caso, frente a otras legislaciones, la Ley del Patrimonio Cultural Vasco contiene un sistema progresivo, a semejanza de una escala gradual (con base por ejemplo en el principio de proporcionalidad administrativa, postulado consagrado en el artículo 131 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común), en el que se recogen diferentes medidas que la Administración Vasca puede adoptar, principalmente a través de sus Diputaciones Forales, con el fin de lograr un adecuado cumplimiento del principio fundamental de conservación, cuidado y protección del Patrimonio Cultural.

El esquema perfilado por la legislación cultural vasca se articula en los siguientes mecanismos:

1-) En este sentido, una primera medida inicial o básica a utilizar por la Administración Pública Vasca será la contenida en el artículo 23 LPCV, precepto que parte del postulado general que condiciona el uso que se haga de los bienes culturales calificados o inventariados a que se garantice su conservación, bajo el apercibimiento de que la Administración podrá requerir a sus propietarios, poseedores, o titulares de derechos reales para que rectifiquen en su utilización e incluso opten por un aprovechamiento alternativo.⁴⁸

⁴⁷ El artículo 23.5 del Decreto Andaluz de 7 de febrero de 1995 declara:

“En el supuesto de que se produzcan situaciones que entrañen riesgo grave para las personas o para los bienes inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz, la Consejería de Cultura podrá ordenar la ejecución de actuaciones de emergencia encaminadas a eliminar dicho riesgo. En dicho caso los plazos previstos en los párrafos 1 y 2 de este artículo quedarán reducidos a la mitad”.

⁴⁸ Con relación a las diferencias entre resoluciones imperativas de carácter imperativo como las órdenes, requerimientos, intimaciones, pueden consultarse los trabajos de García de Enterría, E. y Fernández Rodríguez, Tomás-Ramón.: “*Curso de Derecho Administrativo*”, Ed. Civitas, Tomo II, (1996), páginas 118 y siguientes; y García-Trevijano Fos, J.A.: “*Los actos administrativos*”, Ed. Civitas, (1986).

En este sentido, el mencionado artículo 23 LPCV declara:

“El uso a que se destinen los bienes culturales calificados y los inventariados deberá garantizar su conservación. En caso de que sean utilizados de forma que contravengan lo dispuesto en el régimen de protección, la Diputación Foral correspondiente podrá requerir a sus propietarios, poseedores o titulares de derechos reales, de oficio o a instancia del Departamento de Cultura y Turismo del Gobierno Vasco, para que rectifiquen la utilización e, incluso opten por un aprovechamiento alternativo”.

Con el fin de evitar la contravención de esas medidas, la Ley, en su artículo 103, contempla la posibilidad de proceder a financiar la adquisición, (no otras transformaciones), de bienes inmuebles calificados o inventariados con el fin de destinarlos a un uso que garantice su protección, a cuyo objeto podrá establecerse un acceso preferente al crédito oficial y al establecimiento de acuerdos con personas y entidades públicas y privadas para disfrutar de los beneficios crediticios.⁴⁹

Esta medida es en mi opinión insuficiente, dados los estrechos márgenes de actuación que prevé al referirla exclusivamente a la posible adquisición del bien cultural, y no contemplar otros posibles aspectos y facetas dentro de la conservación del inmueble histórico o artístico, lo que supone una velada confesión de que, pese al avance que la legislación vasca presenta en este apartado respecto, por ejemplo, a la legislación estatal, el legislador carece de una necesaria visión de futuro superior y no oscurecida o nublada por el afán recaudador de las Haciendas Públicas.

2-) Una segunda medida, más contundente y radical, es aquella que parte del singular papel y de las atribuciones conferidas en la Ley 7/1990 a favor de las Diputaciones Forales, para garantizar el adecuado cumplimiento de los principios y obligaciones establecidos en su normativa, en especial, el estricto mantenimiento del deber consagrado en el artículo 20.1 LPCV.

Con esta idea, el artículo 20.2 LPCV reconoce expresamente la legitimación y capacidad de las Diputaciones Forales para desempeñar todas las funciones tendentes a garantizar el cumplimiento de los deberes, obligaciones y previsiones fijadas en la Ley del Patrimonio Cultural Vasco.

El mencionado artículo 20.2 LPCV afirma:

“Las Diputaciones Forales, de oficio o a instancia del Departamento de Cultura y Turismo del Gobierno Vasco, podrán suspender toda clase de obras y trabajos que se realicen contraviniendo la presente ley, ordenando al mismo tiempo la actuación que proceda”.

La disposición contenida en el artículo 20.2 LPCV confiere un poder amplio de intervención a las Diputaciones Forales, al poder aplicar las medidas cautelares suspensivas a toda clase de obras y trabajos que se realicen sobre bienes culturales calificados o inventariados, frente a la situación más restringida recogida en el artículo 32 de la misma norma, en donde las medidas cautelares sólo afectan a los bienes inventariados y por un plazo limitado a un mes.

⁴⁹ El artículo 103 de la Ley del Patrimonio Cultural vasco dispone:

“1. El Gobierno dispondrá las medidas necesarias para que la financiación de la adquisición de bienes inmuebles calificados y de los inventariados con el fin de destinarlos a un uso que asegure su protección tenga preferente acceso al crédito oficial en la forma y con los requisitos que establezcan sus normas reguladoras. A tal fin, el Gobierno Vasco podrá establecer, mediante acuerdos con personas y entidades públicas y privadas, las condiciones para disfrutar de los beneficios crediticios.

2. Las condiciones de su concesión se regularán reglamentariamente”.

La misma idea se mantiene respecto a las acciones de carácter suspensivo a realizar en los supuestos de prospecciones y excavaciones arqueológicas previstas en los artículos 48.2 y 50.2 LPCV.

Se trata en todo caso, como señala ALONSO IBAÑEZ, de cláusulas generales de habilitación a favor de las diferentes Administraciones Públicas.⁵⁰

Desde esta perspectiva y, como desarrollo y complemento de esa amplia y genérica potestad consagrada en el reproducido artículo 20.2 LPCV, los artículos 35.2 y 20.3 de la LPCV contemplan una doble situación diferente y antagónica, que toman como base la existencia de unos posibles desperfectos, deterioros, menoscabos o daños que atentan contra la integridad de un bien cultural.

Así, mientras que el artículo 35.2 regula los que podrían calificarse como deterioros lícitos, el artículo 20.3 contempla aquellos que tienen una procedencia ilícita.

A) El artículo 35.2 LPCV otorga a la Diputación Foral correspondiente la facultad de exigir la observancia del principio general expuesto en el artículo 20.1 de la Ley 7/1990, estableciendo una serie de medidas de carácter sucesivo y alternativo a utilizar por la Diputación Foral implicada en el tema, para resolver posibles situaciones conflictivas originadas por causas que pueden calificarse como lícitas.

El mencionado artículo 35.2 LPCV expone:

“Cuando los propietarios, poseedores o titulares de derechos reales sobre bienes calificados o inventariados no den cumplimiento a las obligaciones previstas en el artículo 20, la Diputación Foral correspondiente, de oficio o a instancia del Departamento de Cultura y Turismo del Gobierno Vasco, podrá exigir su cumplimiento en un plazo adecuado y, en caso contrario, ordenar su ejecución subsidiaria por cuenta del propietario. Asimismo, la Diputación Foral podrá realizar de modo directo las obras necesarias que resulten inaplazables para asegurar la integridad del bien. La ejecución directa no obsta para que su costo deba ser abonado por el propietario si así resulta procedente”.

La inteligencia del precepto permite deducir los siguientes rasgos característicos:

- En primer lugar, la Ley induce a pensar, indirectamente, que aguarda a que la libre iniciativa y el sentido de la responsabilidad del propietario, poseedor o titular de cualquier derecho real sobre un bien cultural calificado o inventariado, le impulse a adoptar en todo momento las medidas oportunas tendentes a conservar, mantener y proteger el bien histórico, asegurando su plena integridad.

Esta situación no obstaculiza el auxilio que puede prestar sobre el tema el Ayuntamiento respectivo, con relación al mantenimiento de la ordenación urbanística del término municipal, con base en el deber general de conservación de los edificios y construcciones, (cuando se trate de un bien cultural de naturaleza inmobiliaria), previsto en el artículo 21.1 de la Ley del Suelo, de 26 de junio de 1992, en concordancia y desarrollo de las competencias atribuidas a los Ayuntamientos en materia urbanística por el artículo 25.2.d) de la Ley de Bases del Régimen Local, de 2 de abril de 1985.⁵¹

⁵⁰ Alonso Ibañez, M^o.R.: *“El patrimonio histórico. Destino público y valor cultural”*, Ed. Civitas, (1992), página 285.

⁵¹ Plausible solución que se adapta a las novedosas tesis del principio de subsidiariedad en la actuación de las Administraciones Públicas.

- En segundo lugar, el incumplimiento voluntario por parte de los titulares de cualquier derecho sobre un bien cultural calificado o inventariado del deber general establecido en el artículo 20.1 LPCV, legitimará la actuación de la Diputación Foral correspondiente, ya sea de oficio o por indicación del Departamento de Cultura y Turismo del Departamento de Cultura y Turismo del Gobierno Vasco, (impulsión que toma como base una de las diferentes clases de iniciación de oficio de un procedimiento administrativo, previstas en el artículo 69.1 de la Ley estatal 30/1992), para exigir a los obligados su cumplimiento, a cuyo efecto se concederá un plazo no determinado inicialmente en el precepto, sino que dependerá de las circunstancias concurrentes en cada supuesto.

Esta solución presenta una doble faceta: en sentido favorable permite adaptar la resolución administrativa a cada situación particular; mientras que, en sentido negativo, puede producir cierta inseguridad jurídica y una conculcación del principio de legalidad, cuando no correr con los riesgos de una utilización discrecional que puede incurrir en cierta arbitrariedad.⁵²

- En tercer lugar, transcurrido el plazo otorgado para la realización de las obras o actuaciones pertinentes sin haberse cumplido la orden dictada por la Administración, nace la posibilidad de que ésta proceda a su realización con carácter forzoso a través de la figura de la ejecución subsidiaria, que, a falta de una regulación específica en la Ley 7/1990, habrá de acudir al contenido previsto en los artículos 96.1.b) y 98 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de 26 de noviembre de 1992.

- En todo caso, la Diputación Foral correspondiente se encuentra legitimada por el artículo 35.2 LPCV para poder realizar, de modo directo, las obras que se consideren necesarias y que se hayan calificado como inaplazables para asegurar la integridad del bien cultural, mientras, presumimos, se dicta la correspondiente resolución administrativa ordenando la realización de las actuaciones de conservación, o está transcurriendo el plazo para que el obligado a su cumplimiento lo realice voluntariamente, sin necesidad de acudir a su ejecución forzosa.

Respecto al mecanismo de resarcimiento a favor de la Diputación Foral acreedora del importe desembolsado en el supuesto contemplado en el artículo 35.2 LPCV, consideramos que la fórmula oportuna será la utilización de la vía de apremio, en el sentido recogido en los artículos 96.1.a) y 97 de la Ley estatal 30/1992.⁵³

La referencia que hace el precepto a que el importe de las tareas derivadas de la ejecución directa del acto administrativo de realización inaplazable, deberá ser abonado por el propietario “si resulta procedente”, nos induce a pensar que se está refiriendo a aquellos daños sufridos por el bien cultural que tengan su origen en causas involuntarias o ajenas a la voluntad del titular del

Sin embargo, no puede desconocerse un dato sustancial y fundamental en este como en cualquier otro tema en que pudiesen intervenir las Corporaciones Locales: sus recursos económicos y técnicos son escasos y a todas luces insuficientes para cumplir adecuadamente y con cierta seriedad la previsión señalada por el legislador vasco.

Esta situación no es exclusiva de la Comunidad Autónoma sino el reflejo de una situación generalizada, auténtico mal endémico de nuestra organización administrativa y económico-financiera con relación a los poderes públicos.

Vease en ese sentido, por ejemplo, el Anuario del Gobierno Local del año 1997, realizado bajo la coordinación de Tomás Font I Llovet, Ediciones Marcial Pons-Diputación de Barcelona, (1997).

⁵² Sobre el tema puede analizarse la obra de Bacigalupo, M.: “*La discrecionalidad administrativa: Estructura normativa, control judicial y límites constitucionales de su atribución*”, (Madrid, 1997).

⁵³ Sobre la vía de apremio puede consultarse el artículo de Sanz Larruga, F.J.: “*La vía administrativa de apremio: Una potestad administrativa en expansión*”, Revista de Administración Pública, número 117, (1988).

elemento histórico o artístico afectado por la medida de intervención administrativa. En esta categoría se incluirían los supuestos, por ejemplo, de casos fortuitos o de fuerza mayor, para cuya aplicación podrían aplicarse analógicamente las disposiciones contenidas al respecto en el artículo 1.105 del Código Civil.

- Por último, considero que pese a la elección con carácter expreso que el artículo 35.2 LPCV hace del mecanismo de la ejecución subsidiaria, para proceder a cumplir la orden de conservación y mantenimiento del bien cultural, la falta de una prohibición legal permitirá poder utilizar, si las circunstancias lo aconsejan, el resto de los medios de ejecución forzosa tipificados en el artículo 96 de la Ley de 26 de noviembre de 1992, sin perjuicio de considerarlos en este punto con un carácter subsidiario o supletorio.

B) Frente a esta solución, el artículo 20.3 LPCV regula la situación dañina de un inmueble proveniente de unas causas de origen ilícito, en donde la respuesta legal es, evidentemente, más severa y se traduce en la adopción de las medidas que se estimen pertinentes para restituir los bienes culturales a la situación en que se encontraban antes de la causación de los daños ilícitos que han provocado la respuesta de la Administración.

El aludido artículo 20.3 LPCV manifiesta:

“Las Diputaciones Forales podrán ordenar de forma ejecutiva a los responsables la reparación de los daños causados ilícitamente en los bienes culturales calificados y en los inventariados mediante la adopción de las medidas de demolición, reparación, reposición, reconstrucción u otras que resulten precisas para recuperar el estado anterior del bien, con independencia de la sanción que en su caso proceda. En caso de que el requerimiento no sea atendido, las Diputaciones podrán ejecutar subsidiariamente dichas medidas”.

Los rasgos más sobresalientes de este precepto serían los siguientes:

- En primer lugar, la ilicitud del supuesto contemplado en el precepto es evidente al utilizar expresamente el término “daño”, concepto que, en una primera aproximación, puede ser interpretado en un sentido de daño de tipo penal, o como un ilícito civil.

Si se considera como una acción subsumible en la órbita penal, habrá de acudir a la regulación contenida con carácter general para todo tipo de bienes en los artículos 263 al 267 del Código Penal, (respecto al delito de daños) o, en particular, respecto a los bienes del Patrimonio Histórico, en los artículos 321 al 324 del mismo Cuerpo Legal punitivo, o a la falta criminal contemplada en el artículo 625 del propio Código Penal de 23 de noviembre de 1995.

Si se admite el carácter civil del daño ilícito previsto en el artículo 20.3 LPCV, su posible sanción por vía administrativa puede resultar complicada por la carencia de su tipificación expresa como infracción administrativa, (aunque el precepto aluda a la “independencia de la sanción que en su caso proceda”), ya que, aunque aparece recogida expresamente en el artículo 108.1.b) LPCV la represión administrativa del incumplimiento del deber general consagrado en el artículo 20.1 LPCV, extenderlo por vía interpretativa o analógica, a efectos de poder ser sancionado administrativamente, podría conculcar los principios de legalidad y tipicidad, previstos, con carácter general, en los artículos 127 y 129 de la Ley estatal 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, con relación a los principios de la potestad sancionadora de todas las Administraciones Públicas, enumeradas en el artículo 2º.1 de la propia norma.

- En segundo lugar, se atribuye a las Diputaciones Forales una amplia facultad de intervención, traducida en la posibilidad de ordenar, de forma ejecutiva, la adopción de cualquier medida que se estime precisa para reponer las cosas al estado anterior a la realización de las actuaciones ilícitas que el precepto intenta combatir.

Con esta idea se enumeran en el artículo 20.3 LPCV, a título meramente demostrativo, una serie de actuaciones específicas y puntuales consistentes en la posibilidad de proceder a la demolición, (noción sinónima del derribo de un bien de naturaleza inmobiliaria), la reparación, (entendida como medida tendente a arreglar los daños ocasionados sobre un elemento material, ya sea mueble o inmueble), la reposición, (concepto bajo el que se cobija la restitución de un objeto o de una serie de elementos, ya sean considerados en plural o en sentido individual, a su antiguo emplazamiento físico y espacial, y que puede afectar tanto a bienes muebles como inmuebles), la reconstrucción, (término que puede ser interpretado en un sentido de reedificación y recuperación, sobre todo, de un inmueble o construcción, con independencia de su posible incidencia en el campo de la restauración).⁵⁴

Junto a las actividades mencionadas, el carácter de *numerus apertus* del precepto se manifiesta en la posibilidad de adoptar cualesquiera otras medidas similares que resulten pertinentes y precisas para conseguir el objetivo perseguido por la disposición legal.

- En tercer lugar, el objetivo perseguido por la norma consiste en lograr la reposición de las actuaciones a su momento originario, es decir, el inmediatamente anterior a la realización de la actividad ilícita que ha provocado el daño o menoscabo en el bien cultural calificado o inventariado, relegando a un segundo plano la posible sanción administrativa del supuesto.

- En cuarto lugar, la respuesta negativa ofrecida por el obligado al cumplimiento de las órdenes dictadas por la Administración Pública, posibilitará la actuación de la Diputación Foral correspondiente, ejecutando subsidiariamente las medidas adoptadas, con base, a falta de una mención expresa en la Ley 7/1990, en los postulados generales contemplados en los artículos 96.1.b) y 98 de la Ley de 26 de noviembre de 1992, (sin perjuicio de la aplicación del resto de las medidas tipificadas en el artículo 96 de la indicada norma estatal, con un carácter subsidiario).

- En todo caso, si como consecuencia de cualquier tipo de incumplimiento de las obligaciones previstas en los artículos 20 y 35 de la Ley deviniese la ruina del inmueble cultural calificado o inventariado, el artículo 36.5 de la norma prevé, a modo de sanción, la posibilidad de denegar la autorización de su derribo y exigir su conservación a cargo del propietario.

En este sentido, el mencionado artículo 36.5 LPCV afirma:

“Si la declaración de ruina es consecuencia del incumplimiento de las obligaciones previstas en los artículos 20 y 35 de la presente ley, no podrá autorizarse el derribo, y se exigirá su conservación a cargo del propietario”.

⁵⁴ El **Decreto vasco 214/1996, de 30 de julio**, dictado para regular las actuaciones protegidas de rehabilitación del patrimonio urbanizado y edificado considera como reedificación aquél tipo de intervención constructiva dirigida a la nueva creación de una construcción anteriormente existente que previamente se derriba y que no posee específicos valores arquitectónicos que aconsejan la utilización del tipo de restauración científica o conservadora (Anexo I de la norma reglamentaria).

Desde un punto de vista jurisprudencial, la **Sentencias del Tribunal Supremo de 18 de diciembre de 1985** (Ar. 6402) y de **18 de mayo de 1982** (Ar. 3984) consideran que la reconstrucción consisten en la acción, reposición o sustitución de un elemento de la construcción que ha debido ser derribado o suprimido, acción que por ello es cualitativamente distinta de la mera reparación, en cuanto acción de simple restauración del elemento dañado.

3-) Con independencia de todas las medidas analizadas, el cumplimiento efectivo de los postulados establecidos en la Ley del Patrimonio Cultural Vasco encuentra su último y más expresivo y radical sentido en la posibilidad de utilizar el mecanismo expropiatorio como ultima ratio que garantizará el adecuado cumplimiento del principio fundamental de conservación y protección de la riqueza cultural del pueblo vasco, al igual que el resto de los valores insitos en los bienes del patrimonio histórico español en general, como ha puesto de relieve CABALLERO GONZALEZ.⁵⁵

Esta finalidad encuentra su respaldo en el artículo 21 LPCV, precepto que indica lo siguiente:

“1. La defensa y protección de los bienes culturales calificados y de los inventariados serán consideradas causas de interés social a efectos de su expropiación.

2. Asimismo, a los fines de difusión del patrimonio cultural, será causa de interés social para la expropiación la creación de archivos, bibliotecas y museos.

3. Serán competentes para ejecutar las expropiaciones que en cumplimiento de la presente ley se hagan necesarias el Gobierno Vasco, las Diputaciones Forales y los Ayuntamientos, en función de las respectivas competencias y causas de la expropiación”.

El reproducido artículo 21 LPCV se asienta sobre las siguientes ideas:

a) En primer lugar, con un espíritu pragmático, prescinde de toda reflexión o análisis acerca de la naturaleza jurídica del procedimiento expropiatorio, limitándose a utilizar esta institución consolidada y reconocida en la tradición legislativa española.⁵⁶

⁵⁵ Caballero González, J.M^a.: “La expropiación forzosa en el patrimonio histórico español”, Revista “La Ley”, número 3726, (1995), páginas 1 a 4.

Este autor señala que cinco pueden ser las causas originadoras de la utilización del mecanismo expropiatorio con relación a los bienes que integran el Patrimonio Histórico Español:

- Bienes para el servicio del Patrimonio Histórico Español (artículo 64 de la LPHE).
- Bienes que impidan o perturben la contemplación de los afectados por la declaración de interés cultural (artículo 37.3 LPHE).
- Bienes que supongan un riesgo para los declarados de interés cultural (artículo 37.3 LPHE).
- Razones de conservación (artículo 36.4 LPHE).
- Yacimientos, objetos y restos arqueológicos (artículos 41 y siguientes de la Ley 16/1985).

Sobre el mismo tema también cabe destacar el artículo de Tamayo Isasi-Isasmendi, J.A.: “La comisión de expropiación de bienes de valor artístico y arqueológico”, Revista de Administración Pública, número 47; Alvarez y Alvarez, J.L.: “Estudios sobre el Patrimonio Histórico”, Ed. Civitas, (1988), páginas 336 y siguientes.

Sobre el tema de la valoración a realizar para fijar el justiprecio de toda expropiación forzosa, aunque la actual Ley 6/1998, de 13 de abril, establece en sus artículos 23 a 32 una serie de criterios de valoración aplicables a la materia urbanística, con anterioridad a su promulgación existían una serie de trabajos doctrinales encaminados a ese mismo aspecto.

Puede mencionarse a título de ejemplo el artículo de Fernández Pirla, S.: “Expropiación forzosa”, Revista de Derecho Urbanístico, número 127, (1992), páginas 89 y siguientes.

⁵⁶ Con relación al tema de la expropiación forzosa existe una abundante bibliografía analizando aspectos genéricos o monográficos.

Entre las principales obras que pueden mencionarse a nivel de estudio general de la institución, destacan Pera Verdaguer, F.: “Expropiación Forzosa”, Ed. Bosch, (1992); López-Nieto y Mallo, F.: “Manual de Expropiación Forzosa”, Bayer Hnos., (1990); Navarro Pérez, J. L.: “Expropiación Forzosa”, Ed. Bosch, (1992); Parada Vázquez, R.: “Expropiaciones legislativas y garantías jurídicas”, Revista de Administración Pública, número 100-102; Ariño, G.: “Leyes singulares, leyes de caso único”, Revista de Administración Pública, número 118; Carretero Pérez, A.: “Comentarios a la nueva Ley de Expropiación Forzosa”, (Madrid, 1966); Muñoz Machado, S.: “Expropiación y jurisdicción”, (Madrid, 1976); Muñoz Machado, S.: “Las expropiaciones parciales”, Revista de Administración Pública, número 81; Fernández Rodríguez, Tomás-Ramón.: “Expropiación y responsabilidad: nuevos criterios jurisprudenciales”, Revista de Administración Pública, número 67; Fernández

b) En segundo lugar, fundamenta la utilización del mecanismo expropiatorio en dos diferentes circunstancias:

- Por un lado, en la defensa y protección de los bienes culturales calificados o inventariados, razón última que será calificada como causa de interés social, a efectos de proceder a la oportuna expropiación.

Todo ello sin perjuicio de las directrices generales que el Gobierno Vasco aprobará para la mejor protección y defensa del patrimonio cultural, a tenor de lo previsto en la Disposición Final Primera de la LPCV, cuando señala que *“el Gobierno Vasco aprobará, con la periodicidad que se establezca, directrices generales para la mejor protección y defensa del patrimonio cultural”*.

- Por otro lado, en la difusión del patrimonio cultural, causa calificada como de interés social para proceder a utilizar el mecanismo expropiatorio, con el objetivo último de crear archivos, bibliotecas y museos.

c) En tercer lugar, y por lo que se refiere a la competencia y a la legitimación activa para utilizar el mecanismo expropiatorio, la enumeración recogida en el artículo 21.3 LPCV, (en concordancia, por ejemplo, con las previsiones establecidas en el apartado segundo del artículo 102.3 LPCV, dictado en su desarrollo), parece claro que reserva a tan sólo su ejercicio al Gobierno Vasco, a las Diputaciones Forales y a los Ayuntamientos.

Sin embargo, en el terreno de la hipótesis podría plantearse la duda de si no puede ser descartado en principio el que el mecanismo expropiatorio sea utilizado por cualquier órgano de la Administración estatal que esté legitimado al efecto en el ejercicio de sus competencias (tomando como base la cláusula contenida en el artículo 2º.1 de la Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954, en concordancia con el artículo 3º.2 de su Reglamento, de 24 de abril de 1957, en donde se reconoce la capacidad expropiatoria del Estado, de la Provincia y del Municipio, clasificación a la que hay que adicionar la de las Comunidades Autónomas).

En este sentido habría que acudir a la figura del Gobernador Civil, (figura hoy sustituida por los subdelegados del gobierno, según la reforma introducida por la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración Central del Estado, de 14 de abril de 1997), a quien el artículo 3º.3 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa atribuye *“la representación ordinaria del Estado en los expedientes expropiatorios”*, salvo en los supuestos mencionados en el mismo precepto.

Pese a estos argumentos, si observamos el principio establecido en el artículo 21.3 de la propia Ley del Patrimonio Cultural Vasco, resulta indudable concluir con que la competencia expropiatoria en aplicación de la norma de 3 de julio de 1990 corresponde a las Administraciones Públicas allí mencionadas expresamente. Esta conclusión se refuerza si se acude a las excepciones contempladas en el artículo 3º.3 del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa, de 24 de abril de 1957, en donde específicamente se declara que *“el Estado ejercita esta potestad (la expropiatoria) por medio de sus órganos competentes en cada caso. Corresponde al Gobernador civil la representación ordinaria del Estado en los expedientes expropiatorios,*

Rodriguez, Tomás-Ramón.: *“El control jurisdiccional de la causa expropriandi”*, Revista Española de Derecho Administrativo, número 1; López-Muñiz Goñi, M.: *“Expropiación forzosa. El justiprecio: guía práctica y jurisprudencia”*, Ed. Colex, (1997); etc...

salvo en los casos en que la Ley, este Reglamento o norma especial con rango de Decreto hayan establecido la competencia de autoridad distinta”.

Por lo tanto, el establecimiento en el artículo 21.3 de la Ley del Patrimonio Cultural Vasco de una competencia expropiatoria especial para las Administraciones enumeradas expresamente en el precepto, constituye una de las excepciones a la competencia expropiatoria ordinaria, prevista en el artículo 3º.3 del propio Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa, ya reproducido.

Además, ha de tenerse en cuenta en supuestos concretos y singulares, la posible existencia de previas ayudas públicas otorgadas por las Diputaciones Forales a favor de obras de reparación urgente realizadas en los bienes objetos de expropiación dentro de los cinco años anteriores al inicio de la expropiación, en cuyo caso, el artículo 102.3 LPCV dispone que dicha cantidad se deduciría del justiprecio a pagar al titular del bien expropiado.

III. EL DEBER LEGAL DE CONSERVACIÓN DE LOS INMUEBLES CULTURALES EN EL RESTO DE LA LEGISLACION ESPAÑOLA.

1-) La regulación prevista en la legislación estatal.

El esquema recogido por la Ley del Patrimonio Cultural Vasco ya fue perfilado con anterioridad, desde un punto de vista cronológico, por el artículo 36 de la Ley estatal del Patrimonio Histórico Español, precepto básico en muchos aspectos que, recogiendo el precedente establecido por el artículo 24 de la Ley de 13 de mayo de 1933, parte de establecer en su apartado primero el principio fundamental y general que exige que los bienes integrantes del Patrimonio Histórico sean conservados, mantenidos y custodiados por sus propietarios, titulares de derechos reales o poseedores de los mismos.

Desde esa afirmación general y prevalente, (extensible a todo tipo de bienes que integren el Patrimonio Histórico Español, con independencia de su calificación y estatuto jurídico), la norma desciende en el rigor de su aplicación, estableciendo en el apartado segundo del propio artículo 36 una doble exigencia:

a) Por un lado, que la utilización de los Bienes declarados de Interés Cultural (de naturaleza mobiliaria o inmobiliaria), y los inscritos en el Inventario General de Bienes Muebles (de naturaleza estrictamente mobiliaria) quedará subordinada a que no se pongan en peligro los valores que aconsejan su conservación; y,

b) Por otro lado, que cualquier cambio de uso que se prevea sobre los bienes enumerados en el párrafo anterior, deberá ser autorizado por la Administración Pública competente, a tenor de las pautas recogidas en el artículo 6º de la propia norma de 25 de junio de 1985.⁵⁷

⁵⁷ El artículo 6º de la Ley del Patrimonio Histórico Español, de 25 de junio de 1985, establece:

“A los efectos de la presente Ley se entenderá como Organismos competentes para su ejecución:

a) Los que en cada Comunidad Autónoma tengan a su cargo la protección del patrimonio histórico.

b) Los de la Administración del Estado, cuando así se indique de modo expreso o resulte necesaria su intervención para la defensa frente a la exportación ilícita y la expoliación de los bienes que integran el Patrimonio Histórico Español. Estos Organismos serán también los competentes respecto de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español adscritos a servicios públicos gestionados por la Administración del Estado o que formen parte del Patrimonio Nacional”.

De esta redacción legal y, en una interpretación a contrario sensu cabe deducir que no se requerirá la autorización administrativa para cambiar de uso de un bien inmueble integrante del Patrimonio Histórico que no haya sido declarado como Bien de Interés Cultural, así como que la utilización que se haga del mismo estará condicionada al cumplimiento del deber general de conservarlo, mantenerlo y custodiarlo (previsto en el artículo 36.1 de la norma estatal), pero no a la estricta compelación contenida en el apartado segundo del citado precepto legal que rechaza la puesta en peligro de sus valores, (situación que puede engendrar algún riesgo que, no obstante, podría ser solventado acudiendo a una interpretación integradora del principio general de defensa y salvaguarda de los bienes culturales, tipificado en el apartado primero de la disposición analizada).⁵⁸

Sentados el principio general de conservación de la riqueza cultural latente en los bienes que integran el Patrimonio Histórico Español, y sus efectos concretos respecto al uso y cambio de utilización de los bienes materiales más relevantes entre los que conforman el concepto de Patrimonio Cultural, el propio artículo 36 de la Ley estatal 16/1985 ofrece una serie de reglas y criterios de actuación de los poderes públicos en los supuestos de incumplimiento del deber general de conservación de los bienes culturales, (fijado en su apartado primero).⁵⁹

Estas pautas de actuación se condensan en las siguientes fases del iter procedimental:

1º) En una primera etapa, incumbe a los propietarios, poseedores y titulares de derechos reales sobre los bienes culturales realizar, por propia iniciativa, todas las actuaciones y actividades tendentes a conseguir conservarlos, mantenerlos y custodiarlos en un adecuado estado.⁶⁰

⁵⁸ Sobre este tema pueden consultarse las obras de Alonso Ibañez, M^a.R.: “*El patrimonio histórico. Destino público y valor cultural*”, Ed. Civitas, (1992), páginas 263 y siguientes; Barrero Rodríguez, C.: “*La ordenación del Patrimonio Histórico*”, Ed. Civitas, (1990), páginas 494 y siguientes; Alegre Avila, J.M.: “*Evolución y régimen jurídico del patrimonio histórico*”, Tomo II, Ministerio de Cultura, (1994), páginas 122 y siguientes; Alvarez y Alvarez, J.L.: “*Estudios sobre el Patrimonio Histórico*”, Ed. Civitas, (1988), páginas 488 y siguientes.

⁵⁹ El artículo 36 de la Ley estatal 16/1985, de 25 de junio del Patrimonio Histórico Español, expone:

“1. *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.*

2. *La utilización de los bienes declarados de interés cultural, así como de los bienes muebles incluidos en el Inventario General, quedará subordinada a que no se pongan en peligro los valores que aconsejan su conservación. Cualquier cambio de uso deberá ser autorizado por los Organismos competentes para la ejecución de esta Ley.*

3. *Cuando los propietarios o los titulares de derechos reales sobre bienes declarados de interés cultural o bienes incluidos en el Inventario General no ejecuten las actuaciones exigidas en el cumplimiento de la obligación prevista en el apartado 1º de este artículo, la Administración competente, previo requerimiento a los interesados, podrá ordenar su ejecución subsidiaria. Asimismo podrá conceder una ayuda con carácter de anticipo reintegrable que, en caso de bienes inmuebles, será inscrita en el Registro de la Propiedad. La Administración competente también podrá realizar de modo directo las obras necesarias, si así lo requiera la más eficaz conservación de los bienes. Excepcionalmente, la Administración competente podrá ordenar el depósito de los bienes muebles en centros de carácter público en tanto no desaparezcan las causas que originaron dicha necesidad.*

4. *El incumplimiento de las obligaciones establecidas en el presente artículo será causa de interés social para la expropiación forzosa de los bienes declarados de interés cultural por la Administración competente”.*

⁶⁰ ALONSO IBAÑEZ opina que “la situación del titular de todo bien integrante del Patrimonio Histórico, en cuanto a conservación del mismo, es la de libertad para ejercer su derecho patrimonial en el marco de la ordenación jurídica protectora del Patrimonio; pero es una libertad relativa, porque si surgen deficiencias que afecten al interés público que sobre ellos existe, la Administración está habilitada para interferir esas deficiencias determinando qué actuaciones son necesarias, y ello mediante un acto concreto: un requerimiento o intimación. Este es el mecanismo a través del cual se delimita, se concreta el deber de conservación que define el artículo 36.1; (...)”.

Aunque la obligación parece dirigirse, inicialmente, contra todas las personas mencionadas en el precepto, sin distinción de preferencia y grado en sus responsabilidades, una lectura más pausada del precepto permite deducir la existencia de un triple orden o escala de responsabilidad: en primer lugar, con carácter exclusivo, se imputa a los propietarios de los bienes culturales. En un segundo lugar y, con base en la fórmula utilizada en el precepto, (“o, en su caso,”) puede atribuirse una responsabilidad de segundo grado a los titulares de derechos reales sobre los bienes culturales.⁶¹

Por último, una responsabilidad de tercer grado se asignaría a los poseedores de los mencionados elementos histórico-artísticos, (atendiendo a la conjunción disyuntiva “o” usada en el artículo 36.1 frente a la conjunción copulativa “y”, que indicaría una posible elección entre elementos del mismo valor sintáctico).

En todo caso, la exigencia de responsabilidades choca de frente con la fundamentación jurídica que puede alegarse contra los tres diferentes grupos de personas mencionadas en el artículo 36.1 de la Ley 16/1985, dado que no se especifica su carácter solidario, (solidaridad que nunca se presume si no se ha establecido con carácter expreso en ese sentido, según establece el principio recogido en el artículo 1.137 del Código Civil).⁶²

2º) En una segunda fase, la iniciativa se atribuye a las Administraciones Públicas quienes requerirán a los interesados para que ejecuten las actuaciones necesarias tendentes al oportuno cumplimiento del deber legal del artículo 36.1 de la Ley estatal.

Aunque el artículo 36.3 menciona a la “Administración competente”, (concepto bajo el que habrá de incluirse a la estatal o autonómica, a tenor de la distribución de competencias previstas en el artículo 6º de la propia Ley de 25 de junio de 1985), considero que no ha de excluirse la posible intervención que en este punto pueden tener las Corporaciones Locales, a quienes el artículo 25.2.d) de la Ley de Bases del Régimen Local atribuye competencias en materia urbanística, en conexión con la letra e) del propio artículo 25.2 de la Ley 7/1985 que, a su vez, les confiere facultades en orden al patrimonio histórico-artístico de su localidad. Todo ello además, y sin perjuicio de la colaboración que han de prestar las Administraciones Locales para el adecuado cumplimiento de la Ley del Patrimonio Histórico Español, como pone de relieve el artículo 7º de ésta última norma.⁶³

Cfr.: Alonso Ibañez, Mª.R.: “*El patrimonio histórico. Destino público y valor cultural*”, Ed. Civitas, (1992), páginas 288.

⁶¹ Sobre este aspecto ALONSO IBAÑEZ señala que el deber legal de conservación incumbe a todos aquellos que tengan disponibilidad material sobre el objeto mueble o inmueble, es decir, se trata de una obligación configurada como *propter rem*, que se extiende a cualquiera que entre en relación material con el objeto, sea una persona física o jurídica.

Cfr.: Alonso Ibañez, Mª.R.: “*El patrimonio histórico. Destino público y valor cultural*”, Ed. Civitas, (1992), página 269.

⁶² Sobre este particular SANZ-PASTOR y PALOMEQUE manifiesta que más que un deber legal, la previsión recogida en el artículo 36 de la Ley 16/1985 ha de considerarse como una carga real.

Cfr.: Sanz-Pastor y Palomeque, J.: “*Reflexiones sobre la protección del Patrimonio Cultural Inmobiliario*”, Revista de Derecho Urbanístico, (1984), página 450.

⁶³ Este precepto fue interpretado por la **Sentencia del Tribunal Constitucional 17/1991, de 31 de enero**, señalando en su Fundamento Jurídico Noveno la necesidad de potenciar el principio de coordinación entre las diferentes Administraciones Públicas intervinientes en la salvaguarda y defensa del patrimonio cultural.

El razonamiento expuesto por el Alto Tribunal se recoge en la siguiente declaración:

“*Tal deber de cooperación con los órganos competentes de las Comunidades Autónomas o de la Administración del Estado no alude al régimen de competencias de unas y otras; no es sino una manifestación y aplicación concreta de lo que con carácter general se dispone en el art. 46 de la Constitución, al encomendar a todas las Administraciones Públicas la conservación y enriquecimiento del Patrimonio Histórico, Cultural y Artístico de los pueblos de España.*”

3º) En una tercera fase, el incumplimiento por parte de los titulares, poseedores (no mencionados expresamente en el apartado tercero del artículo 36, aunque sí en la declaración general del apartado primero del mismo precepto, motivo por el que también habrá de incluirseles, como dice BENITEZ DE LUGO),⁶⁴ o detentadores de derechos reales sobre un bien cultural del contenido del requerimiento dictado por la Administración, legitima a ésta última para adoptar alguna de las cuatro decisiones recogidas en el artículo 36.3 de la Ley 16/1985 con carácter electivo y discrecional, (habría de entenderse atendiendo en cada caso a la situación y circunstancias concurrentes en cada supuesto), pese al establecimiento de un determinado orden en su enumeración.

En todo caso, el conjunto de actuaciones previstas en la norma pueden agruparse en dos grandes categorías:

a) Unas actuaciones de carácter normal (consistentes en la ejecución subsidiaria, en la concesión de una ayuda reintegrable y en la realización de las obras de forma directa por la Administración);

b) Otra actuación de carácter excepcional (respecto al depósito de bienes culturales de naturaleza mobiliaria).

Dentro de las actuaciones calificadas como normales, el precepto contempla las siguientes:

- Por un lado, ordenar su ejecución con carácter subsidiario, subrogándose la Administración en la posición jurídica del primariamente obligado, (habrá de entenderse, en ausencia de toda referencia expresa en la norma, de conformidad con las previsiones establecidas en los artículos 96.1.b) y 98 de la Ley estatal de 26 de noviembre de 1992); o, por el contrario,

- Por otro lado, conceder una ayuda con carácter de anticipo reintegrable destinado al cumplimiento del requerimiento expedido por la Administración, (medida que para GARCIA-ESCUADERO y PENDAS GARCIA debía ser previa a la mencionada ejecución subsidiaria).⁶⁵

Los bienes beneficiarios de aquella “medida de fomento impropio” podrán ser de carácter mueble e inmueble, según se desprende de la redacción contenida en el propio artículo 36.3 de la Ley del Patrimonio Histórico Español, en donde se indica que “en caso de bienes inmuebles, será

No puede admitirse, como pretende el Gobierno Vasco, que el Estado se excede estableciendo competencias en favor de las Administraciones Locales. Las competencias y funciones que en esta materia puedan corresponder a aquéllas se determinarán por la legislación estatal o por la legislación autonómica (art. 25.2.e) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local) atendiendo a las constitucional y estatutariamente determinadas para cada Administración Pública. No es, pues, que la Ley atribuya esa competencia a los Ayuntamientos, sino que recuerda su deber constitucional de cooperación, en este caso con quien ejerza las funciones de defensa, protección, conservación y custodia de aquellos bienes, más no sólo el Estado, sino todos los “Organismos competentes”.

⁶⁴ Benitez de Lugo y Guillén, Felix.: “El patrimonio cultural español. (Aspectos jurídicos, administrativos y fiscales”, Ed. Comares, (Granada, 1995), página 177.

⁶⁵ Estos autores señalan que el precepto presenta problemas interpretativos, ya que parecería más apropiado conceder una ayuda con carácter de anticipo reintegrable atendiendo a las circunstancias concurrentes en cada supuesto, antes de proceder a una ejecución forzosa y con carácter subsidiario de las medidas de intervención tendentes a asegurar la conservación del inmueble cultural.

Cfr.: García-Escudero, P. y Pendás García, B.: “El nuevo régimen jurídico del Patrimonio Histórico Español”, Ministerio de Cultura, (1986), página 100.

inscrita en el Registro de la Propiedad”, (a lo que hay que añadir la necesidad de inscribirlo también en el Registro General de Bienes de Interés Cultural, como exige el artículo 21.3.d) del Real Decreto 111/1986, de 10 de enero).

Pese a todo no se indica el calificativo que ha de otorgarse al título de inscripción registral ni al carácter del asiento que se practicará. En mi opinión se tratará de uno de los supuestos de anotación preventiva, contenidos en el artículo 42 de la Ley Hipotecaria y, en concreto, mediante la fórmula del crédito refaccionario, recogido en el número octavo del aludido precepto.

Esta fórmula ha sido criticada por BENSUSAN MARTIN, quien patrocina utilizar la técnica prevista en el artículo 16, apartados segundo y tercero, de la Ley del Patrimonio Histórico de Andalucía.⁶⁶

- Por último, la Administración actuante también puede realizar de modo directo las obras necesarias para mantener adecuadamente el estado de los bienes culturales. En ausencia de otros tipos de factores indicativos, estimamos que esta concreta actividad estará condicionada a que “así lo requiera la más eficaz conservación de los bienes”, criterio delimitador recogido expresamente en el artículo 36.3 de la norma estatal de 25 de junio de 1985 que, sin embargo, presenta una gran indeterminación e incertidumbre a la hora de poder aplicarla en la práctica.

Por lo que se refiere al desembolso económico realizado por la Administración Pública actuante de modo directo, siempre le queda abierta la facultad de resarcirse a través de la vía de apremio tipificada en los artículos 96.1.a) y 97 de la Ley de Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común.

Como categoría de carácter excepcional puede señalarse la actividad recogida en el artículo 36.3, in fine, de la Ley estatal caracterizada por la concurrencia de una serie de elementos: de carácter subjetivo (facultándose a la Administración Pública competente para aplicar la norma la posibilidad de adoptar la medida de intervención recogida en la disposición), de carácter objetivo (teniendo como destinatarios a bienes muebles de naturaleza cultural), de carácter formal (mediante el dictado de una resolución administrativa calificada en la Ley como una “orden”), de carácter teleológico (traducido en el depósito del objeto cultural en un centro de carácter público, no definiendo el precepto qué se entiende por tal), y de carácter causal (atendiendo a la existencia de unas causas indeterminadas e innominadas y caracterizadas tan solo por la existencia de lo que la Ley califica como de una “necesidad”, situación que habrá de interpretarse como de hipotético riesgo para la adecuada conservación y custodia del elemento histórico o artístico).⁶⁷

⁶⁶ Así, declara: “hubiera sido mucho más operativo articular una serie de medidas como, por ejemplo, la posibilidad de liberarse de la carga impuesta siempre que el coste de las obras ordenadas exceda en un tanto por ciento - cuya estipulación puede acarrear dificultades - del valor total que tenga el bien y se ofrezca a la Administración Artística la transmisión de sus respectivos derechos sobre dichos bienes, y para el caso de que ésta última opte por no adquirirlo, el propietario podrían únicamente ejecutar las obras cuyo coste no supere un porcentaje del valor del bien”.

Cfr.: Bensusan Martín, M^a. P.: “*La protección urbanística de los inmuebles históricos*”, Ed. Comares, (1996), página 283.

⁶⁷ BARRERO RODRIGUEZ señala que esta actuación administrativa será difícil de materializar en la práctica atendiendo a dos diferentes tipos de razones:

- Por una parte, a la dificultad cuando no a la imposibilidad de un exacto conocimiento por la Administración del estado de conservación en que se encuentran todos y cada uno de los bienes que conforman el patrimonio histórico español.

- Por otra parte, la ausencia de medios económicos con los que ejercitar esa actividad, ya que aunque en teoría las obras corren a cargo del propietario o de cualquiera de los demás obligados a las reparaciones, el posible

4º) Por último, existe la posibilidad de proceder a la expropiación forzosa del bien cultural destinatario de las actuaciones conservativas que no hayan sido cumplidas, (solución calificada por BARRERO RODRIGUEZ como una expropiación-sanción).⁶⁸

Los problemas que pueden suscitarse a la hora de proceder a aplicar en la práctica esta medida drástica y grave son numerosos:

a) En primer lugar, surge la duda acerca del momento procedimental en que puede utilizarse el mecanismo expropiatorio. En atención a la redacción del artículo 36.4 de la Ley del Patrimonio Histórico Español y al orden posicional que ocupa en la estructura del precepto podría mantenerse que la expropiación forzosa constituye una cuarta y última fase del procedimiento a emplear por la Administración Pública competente para ejecutar las órdenes tendentes a conseguir la conservación del bien cultural afectado.

Esta interpretación, respetuosa con la naturaleza grave y contundente que la expropiación tiene para los intereses de sus posibles afectados, la configuraría como una última ratio a usar por los poderes públicos como solución definitiva para resolver un incumplimiento de las justas exigencias planteadas por la Administración.

Sin embargo, frente a esta postura interpretativa, tampoco existe una incongruencia aparente con la posibilidad de recurrir al mecanismo expropiatorio en el supuesto de que se haya producido el incumplimiento del deber legal de conservar, mantener y custodiar los bienes culturales. Así se desprende de la inexistencia en el artículo 36 de la fijación de un orden o prelación con relación a los mecanismos ejecutivos de actuación administrativa.

b) En segundo lugar, surge la duda respecto a los requisitos necesarios y concurrentes para posibilitar el nacimiento del supuesto de hecho en que la expropiación desenvuelve sus efectos.

Al respecto puede apuntarse que el artículo 36.4 de la Ley 16/1985 se limita a exponer una serie de criterios meramente indicativos de la situación que permitiría la utilización de este mecanismo de intervención administrativa.

Dichos requisitos serían los siguientes:

- En primer lugar, debe existir un previo incumplimiento por parte del propietario, poseedor o titular de cualquier derecho real sobre el bien cultural objeto de las órdenes de actuación tendentes a mantenerlo conservado, mantenido y custodiado.

Esta rúbrica tan simple no despeja posibles interrogantes que pueden surgir respecto a la valoración que haya de hacerse a diversos factores de índole subjetivo y objetivo que pueden concurrir en el supuesto. ¿Qué tipo de incumplimiento habrá de imputarse al destinatario del deber legal? ¿Es necesario la existencia de un elemento cognoscitivo y de un elemento volitivo

anticipo de recursos para dicha finalidad suele suponer una utopía teniendo en cuenta los recursos públicos que se destinan al patrimonio cultural en los presupuestos de cada Administración.

A su vez, esta autora critica tanto el mal encuadramiento sistemático en que está situado el precepto, (interrelacionado con las previsiones contenidas en el artículo 67 de la propia Ley 16/1985), como su significado oscuro, lo que la lleva a afirmar que nos encontramos ante una medida autónoma de ayuda, o lo que en mi opinión podría calificarse como una “medida de fomento impropio”.

Cfr.: Barrero Rodríguez, C.: *“La ordenación jurídica del patrimonio histórico”*, Ed. Civitas, (1990), páginas 494 a 499.

⁶⁸ Barrero Rodríguez, C.: *“La ordenación jurídica del patrimonio histórico”*, Ed. Civitas, (1990), página 498.

de carácter especial, a semejanza de una actitud dolosa o, por el contrario basta la simple negligencia o culpa en su omisión? ¿Cómo calificar el supuesto de un cumplimiento parcial de la obligación impuesta por la Administración? En este caso, la existencia de un incumplimiento parcial, ¿legitimaría a la Administración para proceder a utilizar el mecanismo expropiatorio?. Las respuestas no son sencillas, dada la austeridad en la redacción del precepto que tampoco menciona ningún tipo de plazo en el que la obligación impuesta haya de ser cumplida.⁶⁹

- En segundo lugar, la expropiación forzosa (que tomará como causa justificativa el interés social de la conservación de los bienes culturales), se caracteriza en estos supuestos por una concreta restricción: únicamente podrá hacerse efectiva sobre bienes declarados de interés cultural por la Administración competente, rúbrica genérica en donde habrá de entenderse comprendidos tanto los de naturaleza mueble como los de carácter inmobiliario.

- En tercer lugar, el artículo 36.4 tampoco menciona el concreto procedimiento expropiatorio a utilizar. Ante el silencio de la norma estimamos que habrá de acudir al particularizado en los artículos 76 al 84 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, en concordancia con los artículos 92 al 100 de su Reglamento de 24 de abril de 1957.

2-) La regulación prevista en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

Por lo que respecta a la legislación dictada a nivel autonómico, y siguiendo un orden de carácter cronológico, (atendiendo a la fecha de promulgación de la norma con rango de ley formal), el incumplimiento del deber de conservación del patrimonio cultural se manifiesta en el artículo 14, in fine, de la Ley 4/1990, de 30 de mayo, del Patrimonio Histórico de Castilla-La Mancha, en donde también se otorgan facultades de intervención a la Consejería de Educación y Cultura de la Comunidad Autónoma, al objeto de adoptar medidas como la ejecución subsidiaria,⁷⁰ (tipificada como medio general de ejecución forzosa de los actos administrativos en los artículos 96.1.b) y 98 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), aunque condicionando su intervención a la existencia de un abandono o negligencia por parte del obligado a su conservación.⁷¹

3-) La regulación prevista en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

La Ley 1/1991, de 3 de julio, del Patrimonio Histórico de Andalucía, tras prever en el Apartado Décimo de su Preámbulo la posible actuación urgente de la Administración para

⁶⁹ GARCIA BELLIDO no ofrece una interpretación del verdadero alcance que haya de otorgarse al posible incumplimiento total o parcial del mencionado deber legal de conservación de los bienes culturales limitándose a señalar que el artículo 36.1 de la Ley de 25 de junio de 1985 implica la negación del ejercicio de un presunto derecho a arruinar e inutilizar la riqueza del país.

Cfr.: García Bellido.: *“Nuevos enfoques sobre el deber de conservación y la ruina urbanística”*, Revista de Derecho Urbanístico, (1984), página 695.

⁷⁰ Este tipo de actuación se subsumiría en el concepto general de potestades administrativas, en el sentido estudiado por autores como De la Cuetara, J.M.: *“Las potestades administrativas”*, Ed. Tecnos, (Madrid, 1986).

⁷¹ El artículo 14 de la Ley del Patrimonio Histórico de Castilla-La Mancha, de 30 de mayo de 1990, expone:

“La Consejería de Educación y Ciencia queda expresamente facultada para impedir un derribo y suspender cualquier clase de obra o intervención en un Bien declarado de interés cultura o su entorno, o en los que tengan incoado el correspondiente expediente para su declaración. También queda facultada para acordar la realización de obras a costa de propietarios para impedir deterioros irreparables por abandono o negligencia”.

garantizar la salvaguardia de los bienes culturales,⁷² y consagrar en el artículo 19 de la Ley 1/1991 (en conexión con los artículos 33 y 34 de su Reglamento), el principio general de posibilitar la expropiación total o parcial de los bienes inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz, en el caso de que sus propietarios, poseedores o titulares de derechos sobre los mismos incumplan las obligaciones establecidas en la norma,⁷³ tras la inicial premisa recogida en el artículo 14.1 (tendente a garantizar la conservación y pervivencia de los bienes culturales, evitando los riesgos de su destrucción o deterioro),⁷⁴ instituye en el artículo 16.1 de su Ley 1/1991, un auténtico principio general de legitimación de la intervención de los poderes públicos con el fin de ordenar la adopción de las medidas oportunas tendentes a conservar, mantener y custodiar los bienes inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz, (principio que se conecta íntimamente con el postulado fundamental consagrado en su artículo 15, en paralelo a lo dispuesto en el artículo 20.1 LPCV, tendentes ambos a lograr la conservación, el mantenimiento y la integridad de los bienes culturales).

Con esta finalidad la antigua Consejería de Cultura y Medio Ambiente Andaluza podría ordenar a los propietarios, titulares de derechos, o simples poseedores de aquellos la ejecución de

⁷² El Apartado Décimo del Preámbulo de la Ley del Patrimonio Histórico de Andalucía, de 3 de julio de 1991, preveía:

“La intervención de la Administración no se limita a los aspectos preventivos o de control, sino que desde la Ley se facilita la actuación urgente en caso de que resulte necesario para garantizar la salvaguardia de los bienes culturales, solventando alguna de las dificultades que la práctica ha puesto de manifiesto a la hora de encajar estas actuaciones de emergencia en el marco de la contratación administrativa”.

⁷³ El artículo 19 de la Ley 1/1991 proclama:

“La falta de cumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley para los propietarios, poseedores o titulares de derechos sobre bienes inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico facultará a la Administración para la expropiación total o parcial del bien por causa de interés social”.

Por su parte, el artículo 33 del Decreto de 7 de febrero de 1995 dispone:

“1. La expropiación de bienes inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz o de derechos sobre los mismos por causa de interés social, prevista en el artículo 19 de la Ley 1/1991, exigirá la previa declaración de incumplimiento de obligaciones por parte de sus propietarios, poseedores o titulares.

2. La declaración de incumplimiento se realizará mediante resolución motivada, tras la apertura de expediente en el que deberán ser oídos los interesados, mediante trámite de audiencia que se prolongará por espacio mínimo de 15 días”.

A su vez, el artículo 34 del Reglamento de Protección y Fomento del Patrimonio Histórico de Andalucía señala:

“1. La Consejería de Cultura o los Ayuntamientos de los municipios en que radiquen los bienes catalogados, podrán ejercer la potestad expropiatoria para posibilitar la contemplación de los mismos, facilitar su conservación o eliminar circunstancias que atenten contra los valores o seguridad de dichos bienes en los términos del artículo 20 de la Ley 1/1991.

2. Los Ayuntamientos que se propongan ejercer la potestad expropiatoria, prevista en el artículo 20 de la Ley 1/1991, notificarán su propósito a la Consejería de Cultura.

3. Recibida la notificación, la Consejería dispondrá de un plazo de un mes para notificar al Ayuntamiento su intención de ejercer la potestad que le otorga el artículo 20.2 de la Ley 1/1991.

4. Transcurrido dicho plazo sin pronunciamiento expreso de dicha Consejería o a partir del momento en que renuncie a ejercer su potestad, el Ayuntamiento podrá iniciar el expediente de expropiación con arreglo a lo previsto en la legislación de expropiación forzosa”.

⁷⁴ La preocupación del legislador andaluz por la supervivencia de los testimonios culturales existentes en su Comunidad Autónoma se ha traducido en dotar a los poderes públicos de legitimación y capacidad para recabar la información que estimen precisa sobre las actuaciones que se planteen desarrollar sobre el patrimonio histórico, a fin de evitar posibles riesgos de destrucción o deterioro del mismo.

Con ese alcance el artículo 14.1 de la Ley del Patrimonio Histórico de Andalucía señala:

“La Consejería de Cultura y Medio Ambiente podrá recabar información de los planes, programas o proyectos, tanto públicos como privados, que por su incidencia directa o indirecta en el Patrimonio Histórico lleven aparejado riesgo de destrucción o deterioro del mismo”.

obras o la adopción de medidas con dicha finalidad de defensa del patrimonio histórico de la Comunidad Autónoma, conforme al procedimiento, tipificado con carácter general, en los artículos 16 y 17 de la Ley del Patrimonio Histórico de Andalucía, en concordancia con el artículo 23 de su Reglamento de 7 de febrero de 1995.

Teniendo presentes estos antecedentes, ambas normas prevén un doble procedimiento: uno de carácter general y otro de carácter especial.

1) Con carácter general, el artículo 17 de la Ley del Patrimonio Histórico de Andalucía y el artículo 23 de su Reglamento, partiendo del principio básico consagrado en el artículo 16.1 de la propia Ley de 3 de julio de 1991, (consistente en que *“los órganos competentes de la Consejería de Cultura y Medio Ambiente podrán ordenar a los propietarios, titulares de derechos o simples poseedores de bienes inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico la ejecución de obras o la adopción de las previsiones necesarias para la conservación, mantenimiento y custodia de los mismos. Dichas órdenes no excusan de la obligación de obtener de otras Administraciones Públicas las licencias o autorizaciones que correspondan”*), condicionan el inicio de las actuaciones administrativas al contenido de un informe técnico (no se sabe emitido por quién dado el silencio de las normas al respecto), e el que se desprenderá la necesidad de la actuación.

En una segunda etapa, la Consejería de Cultura, (órgano administrativo competente para ordenar las órdenes de ejecución) notificará a los propietarios y titulares de derechos de los bienes culturales afectados la necesidad de proceder a la realización de actuaciones, a cuyo fin les concederá un plazo de un mes para que puedan alegar las razones que estimen oportunas.⁷⁵

La postura de los titulares de los bienes culturales afectados puede ser diversa: manifestar su conformidad con las propuestas de la Administración; acogerse al supuesto especial previsto en los artículos 16 de la Ley y 26 de su Reglamento, (analizados con carácter especial en el siguiente apartado), o no aceptar las órdenes dictadas por los poderes públicos.

En todo caso, transcurrido el plazo mencionado de un mes, la Administración puede compeler a los obligados a la ejecución de las actuaciones ordenadas mediante un requerimiento motivado en ese sentido, en el que se detallarán las actuaciones a realizar, fijándose las condiciones y plazos de ejecución, (teniendo en cuenta la magnitud y características de las actuaciones a desarrollar, de conformidad con el necesario principio de proporcionalidad, tipificado, con carácter general para los actos de ejecución forzosa de las Administraciones Públicas, en el artículo 96.1 de la Ley estatal 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común).

El incumplimiento de los plazos y condiciones señaladas dará paso a la ejecución forzosa de las órdenes dictadas por la Administración, para lo que las normas prevén la utilización de diversas fórmulas atribuidas con carácter electivo a la Comunidad Autónoma, y concretadas, en primer lugar, en la imposición de multas coercitivas (desarrolladas en el artículo 24 del Decreto

⁷⁵ Sobre la naturaleza y el alcance de la notificación realizada por la Administración, puede acudir a la interpretación que GARCIA DE ENTERRIA ofrece con carácter general para los actos administrativos, en el sentido de poder consistir en un requerimiento conminatorio con eventual fijación de un plazo, o en un mero apercibimiento para que el obligado adquiera conciencia de su situación irregular, precisando la extensión del deber.

Cfr.: García de Enterría, E. y Fernández Rodríguez, T.R.: *“Curso de Derecho Administrativo”*, Tomo II, Ed. Civitas, (1996), página 1181.

de 7 de febrero de 1995),⁷⁶ o en la ejecución subsidiaria de las obras o actuaciones impuestas, (desarrolladas en el artículo 25 del Decreto de 7 de febrero de 1995),⁷⁷ sin perjuicio de completar estas disposiciones, con carácter subsidiario, con las previsiones previstas en el artículo 99 de la Ley estatal 30/1992, (respecto a las multas coercitivas) y en el artículo 98 de la misma norma de 26 de noviembre de 1992, (con relación a la ejecución subsidiaria).⁷⁸

⁷⁶ El artículo 24 del Reglamento de Protección y Fomento del Patrimonio Histórico Andaluz, de 7 de febrero de 1995, señala, respecto a las multas coercitivas:

“1. Para la imposición de multas coercitivas bastará la incoación de un único expediente en cuya resolución se disponga la imposición de multas de hasta el 10 % del valor de las actuaciones ordenadas, cada mes que se mantenga la situación de desobediencia.

2. El importe de las multas coercitivas será exigible por la vía de apremio”.

⁷⁷ El artículo 25 del Reglamento de Protección y Fomento del Patrimonio Histórico Andaluz, de 7 de febrero de 1995, previene:

“1. acordada la ejecución subsidiaria de las actuaciones necesarias para la conservación, mantenimiento o custodia de los bienes inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz, la autoridad u organismo actuante realizará las actuaciones, por sí o a través de las personas que determine, a costa del obligado. El importe de los gastos podrá exigirse antes de la ejecución, a reserva de la liquidación definitiva.

2. Terminada la ejecución de las actuaciones se girará recibo al titular del bien por el importe de las mismas, deduciendo, en su caso, las cantidades que hubiera ya satisfecho en concepto de adelanto.

3. Las cantidades debidas tanto en concepto de adelanto como de liquidación final serán exigibles por la vía de apremio.

4. En el supuesto de que no se realizara el pago anticipado a que se refiere el apartado primero de este artículo, las cantidades invertidas por la Administración serán deducibles del precio del bien siempre que la administración lo adquiera, por tanteo, retracto o expropiación, con fines culturales dentro de los cinco años siguientes a la fecha de liquidación del gasto”.

⁷⁸ El artículo 17 de la Ley del Patrimonio Histórico de Andalucía, de 3 de julio de 1991, declara:

“1. En el caso de que los obligados por las órdenes de ejecución de obras o actuaciones de conservación, mantenimiento o custodia no las ejecuten voluntariamente, ni se liberen de tal carga del modo indicado en el artículo anterior, la Consejería de Cultura y Medio Ambiente podrá, bien imponer multas coercitivas cada mes en que se mantenga la situación de desobediencia por importe, por importe máximo cada una del 10 % del coste de las obras o actuaciones impuestas, bien proceder a la ejecución subsidiaria de las mismas con cargo al obligado a su realización. La ejecución subsidiaria no excusará de la obligación de obtener de otras Administraciones Públicas las licencias o autorizaciones que correspondan.

2. En el supuesto en que se opte por la ejecución subsidiaria podrá exigirse por anticipado el pago del importe previsto para las obras, realizándose la liquidación definitiva una vez terminada la ejecución de las mismas.

3. En el caso de que no se realizara el pago anticipado previsto en el párrafo anterior, una cantidad equivalente a la efectivamente invertida en las obras se detraerá del precio de adquisición si en el plazo de cinco años, contados desde la liquidación del gasto, la administración adquiere el bien por tanteo, retracto o expropiación con fines culturales, considerándose, en tal caso, las cantidades invertidas como anticipos a cuenta”.

La medida prevista en el número tercero del artículo 17, reproducido, coincide con la medida de fomento prevista en el artículo 102.3, último apartado, de la Ley del Patrimonio Cultural Vasco, objeto de detenido análisis más adelante.

A su vez, el artículo 23 del Decreto de 7 de febrero de 1995 completa el procedimiento legal, exponiendo:

“1. En el supuesto de que para garantizar la conservación, mantenimiento o custodia de los bienes inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz resulte necesario llevar a cabo obras o actuaciones de cualquier tipo en los mismos, la Consejería de Cultura, a la vista de los informes técnicos de los que se desprenda dicha necesidad, notificará a los propietarios de los bienes y titulares de derechos sobre los mismos que puedan verse afectados las actuaciones que deben llevarse a cabo, su coste y plazo de ejecución.

2. Recibida la notificación los propietarios y titulares de derechos que puedan verse afectados dispondrán de un mes para alegar cuantas razones estimen oportunas, liberarse de la ejecución en los términos previstos en el artículo 26 de este Reglamento o manifestar su conformidad con las medidas propuestas.

3. Transcurrido dicho plazo, y a la vista, en su caso, de las alegaciones recibidas se requerirá a los propietarios y titulares de derechos que puedan verse afectados la ejecución de las actuaciones ordenadas mediante requerimiento motivado en el que se señalen con detalle las actuaciones a realizar y se fijen las condiciones y plazos en que deben llevarse a cabo. El establecimiento de plazos se realizará siempre teniendo en cuenta la magnitud y características de las actuaciones a realizar. En el requerimiento a que hace referencia este

2) Con carácter especial, y, dado que las medidas de conservación pueden ocasionar a los obligados a realizarlas un gran perjuicio económico, el propio artículo 16 de la Ley Andaluza, en sus números segundo y tercero, (completado por lo dispuesto en el artículo 26 de su Reglamento de 7 de febrero de 1995), introduce una peculiar medida de fomento que, en mi opinión, encierra lo que podría calificarse como una auténtica “expropiación encubierta o indirecta”, consistente en que los obligados a cumplir las órdenes de ejecución podrán liberarse de las mismas siempre que concurren dos requisitos:

a) Por un lado, que el coste de las obras o actuaciones a realizar excedan del 50 % del valor total del bien de que se trate; y,

b) Por otro lado, que se ofrezca a la Consejería de Cultura y Medio Ambiente, para la misma o para un tercero (no identificado en la norma, omisión que encierra un peligroso riesgo de incurrir hipotéticamente en una desviación de poder al ejecutar esta medida), la transmisión de sus derechos sobre el bien cultural en las condiciones previstas en el precepto, (puntualizadas en el artículo 26.1, in fine, del Decreto de 7 de febrero de 1995, en el sentido de que la transferencia de derechos se concretarán en “*la transmisión de cualquier título posesorio y del derecho de propiedad o usufructo por plazo superior a 25 años*”).

En el caso de que la Administración andaluza no utilice este derecho de adquisición preferente a su favor, (para lo que dispone de un plazo de quince días, según previene el artículo 26.4 del Reglamento de 7 de febrero de 1995), el obligado al cumplimiento del deber legal sólo estará obligado a realizar aquellas actuaciones cuyo coste no supere el 50 % del valor del bien afectado, con arreglo a las reglas establecidas por la Comunidad Autónoma.⁷⁹

párrafo se percibirá expresamente a los titulares de que en caso de incumplimiento se procederá a la ejecución forzosa.

4. En el supuesto de que las actuaciones acordadas no sean ejecutadas en los plazos o condiciones que se señalen, se procederá a la ejecución forzosa, bien mediante multa coercitiva o ejecución subsidiaria, sin perjuicio de la apertura del correspondiente expediente sancionador y del ejercicio, en su caso, de la potestad expropiatoria.

5. En el supuesto de que se produzcan situaciones que entrañen riesgo grave para las personas o para los bienes inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz, la Consejería de Cultura podrá ordenar la ejecución de actuaciones de emergencia encaminadas a eliminar dicho riesgo. En dicho caso los plazos previstos en los párrafos 1 y 2 de este artículo quedarán reducidos a la mitad”.

⁷⁹ El polémico artículo 16 de la Ley del Patrimonio Histórico de Andalucía, afirma:

“1. Los órganos competentes de la Consejería de Cultura y Medio Ambiente podrán ordenar a los propietarios, titulares de derechos o simples poseedores de bienes inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico la ejecución de obras o la adopción de las previsiones necesarias para la conservación, mantenimiento y custodia de los mismos. Dichas órdenes no excusan de la obligación de obtener de otras Administraciones Públicas las licencias o autorizaciones que correspondan.

2. Los destinatarios de tales órdenes de ejecución tendrán la posibilidad de librarse de la carga impuesta siempre que el coste de las obras o previsiones necesarias ordenadas por la Consejería, excedan del 50 % del valor total del bien de que se trate y ofrezcan a la Consejería, para ella misma o para un tercero, la transmisión de sus respectivos derechos sobre el indicado bien, por el precio por ellos estimado al calcular el porcentaje que supone sobre el total el coste de las obras o actuaciones impuestas por la Consejería de Cultura y Medio Ambiente.

3. En el supuesto de que la Consejería de Cultura y Medio Ambiente opte por no adquirir el bien ofrecido, el propietario, titular o poseedor del bien vendrá obligado a adoptar únicamente aquellas previsiones cuyo coste no supere el 50 % del valor del bien con arreglo a las prioridades señaladas en cada caso por la Consejería de Cultura y Medio Ambiente”.

Completando las previsiones legales establecidas en el precepto reproducido, el artículo 26 del Reglamento de Protección y Fomento del Patrimonio Histórico Andaluz señala:

“1. Los destinatarios de las órdenes de ejecución de actuaciones obligatorias para la conservación, mantenimiento o custodia de bienes inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz podrán

En realidad, el riesgo de perder la titularidad dominical o cualquier otro derecho real ostentado sobre el bien cultural afectado por las necesarias obras de reparación, (aunque “sólo” sea por un periodo de 25 años según el artículo 26.1, in fine, del Decreto de 7 de febrero de 1995), pienso que desanimará a los particulares afectados por la medida para utilizar el mecanismo de “fomento indirecto” concebido en el artículo 16 de la Ley del Patrimonio Histórico de Andalucía, por lo que sus aplicación en la práctica será de dudosa efectividad.

Todo ello sin perjuicio de las posibles divergencias que pueden suscitarse entre el particular, afectado por la obligación de realizar las obras de conservación y mantenimiento del bien cultural de su titularidad, y la Administración ordenante de las actuaciones, con relación al coste de las actuaciones a ejecutar, (situación para la que el artículo 27 del Decreto de 7 de febrero de 1995 prevé la intervención de un arbitraje pericial dictado por el correspondiente Colegio Profesional, cuyo informe tendrá carácter vinculante para ambas partes implicadas en el asunto y serán sufragadas por los mismos por partes iguales).⁸⁰

Para terminar hay que señalar que, no obstante las facultades de intervención atribuidas a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma, el artículo 14.2 de la Ley 1/1991 también contempla la posible colaboración de la actual Consejería de Cultura con los titulares de bienes culturales, a efectos de información y asesoramiento, mediante la emisión de un informe sobre cualquier clase de plan, programa o proyecto que se pretenda desplegar sobre bienes integrantes del Patrimonio Histórico Andaluz.

En ese sentido, el apuntado precepto declara:

“Independientemente de la iniciativa que adopte la Consejería de Cultura y Medio Ambiente, las personas físicas o jurídicas podrán solicitar de la Consejería que realice un informe acerca de cualquier plan, programa o proyecto que, conforme criterio expreso y motivado del solicitante, pueda incidir sobre el Patrimonio Histórico”.

4-) La regulación prevista en la Comunidad Autónoma de Cataluña.

liberarse de la carga impuesta siempre que las actuaciones ordenadas excedan del 50 % del valor del bien y sus titulares ofrezcan a la Consejería, para ella misma o para un tercero, la transmisión de cualquier título posesorio y del derecho de propiedad o usufructo por plazo superior a 25 años.

2. La valoración del bien a efectos de la transmisión de derechos prevista en el apartado anterior no podrá exceder del valor declarado por sus titulares para calcular su relación con el coste de las actuaciones a realizar.

3. La oferta de transmisión de derechos deberán realizarla sus titulares, mediante escrito dirigido a la Consejería de Cultura, dentro del plazo fijado para la iniciación de las actuaciones ordenadas.

4. Recibida la oferta de transmisión la Consejería de Cultura dispondrá de 15 días para responder, durante cuyo plazo se suspenderá el cómputo de los plazos de ejecución previstos en el artículo 23 de este Reglamento.

5. Cuando la Consejería de Cultura decida no adquirir el bien ofrecido, notificará al propietario, titular o poseedor del bien las actuaciones que prioritariamente debe realizar, sin que su coste pueda superar el 50 % del valor del bien”.

⁸⁰ El artículo 27 del Decreto Andaluz de 7 de febrero de 1995 declara:

“1. En caso de desacuerdo sobre el coste de las actuaciones ordenadas la Consejería de Cultura y los titulares de los bienes podrán acordar someterse al arbitrio pericial y solicitar del Colegio Profesional correspondiente la designación de perito que realice una estimación independiente.

2. La valoración establecida por el perito designado con arreglo al párrafo anterior, tendrá carácter vinculante para ambas partes.

3. Los costes de las peritaciones realizadas con arreglo a lo previsto en este artículo serán de cuenta de los titulares de los bienes y de la Consejería de Cultura al 50%”.

Frente a la meticulosa regulación contenida en la legislación andaluza, la Ley del Patrimonio Cultural Catalán, de 30 de septiembre de 1993, se caracteriza por una gran parquedad cuantitativa y cualitativa respecto a los preceptos que se ocupan de esta materia, enmarcados en una órbita excesivamente teórica, ofreciendo escasas soluciones para aplicar en la práctica con el fin de resolver los problemas cotidianos que inevitablemente surgirán.

Así, partiendo del principio general de conservación de todos los bienes integrantes del patrimonio cultural catalán por parte de sus propietarios y poseedores, según previene el artículo 21.1 de la norma, el artículo 25 de la propia Ley 9/1993 reafirma el principio general exponiendo la necesidad de que los bienes culturales de interés nacional o los bienes catalogados sean preservados y mantenidos con la finalidad de asegurar la integridad de su valor cultural, lo que se traduce, respecto del uso que se les atribuya, en la necesidad de garantizar siempre su conservación.⁸¹

Para garantizar este destino, la Ley establece una serie de medidas que pueden agruparse en dos diferentes categorías:

- 1) Por un lado, medidas de carácter ejecutivo; y,
 - 2) Por otra parte, medidas de carácter cautelar.
- 1) Medidas de carácter ejecutivo.

Las medidas que calificamos como de carácter ejecutivo pueden dividirse en dos grandes grupos, atendiendo al ámbito general o especial de los deberes legales que pretende garantizar:

a) En primer lugar, destacan las medidas tendentes a asegurar, en general, el cumplimiento de los diversos deberes distribuidos a lo largo del texto de la disposición legal.

Con esa finalidad, el artículo 69.1 de la Ley 9/1993 posibilita a la Administración competente para que pueda imponer multas coercitivas con las que compeler a *“hacer efectivo el cumplimiento de los deberes impuestos por esta Ley y de las resoluciones administrativas dictadas para el cumplimiento de lo que ésta dispone”*.

El procedimiento para la imposición de las multas coercitivas aparece descrito en el artículo 69.2 consistiendo en un requerimiento escrito, en donde se indicará el plazo de que se dispone para el cumplimiento de la obligación (plazo calificado en la norma como “suficiente”, lo que dota de una inseguridad al precepto, aunque ofrece un margen de discrecionalidad a la Administración sancionadora) y la cuantía de la multa que puede imponerse (que no podrá exceder de cien mil pesetas).⁸²

⁸¹ El artículo 25.1 de la Ley del Patrimonio Cultural Catalán, declara:

“Los propietarios, poseedores o titulares de derechos reales sobre bienes culturales de interés nacional o bienes catalogados los preservarán y mantendrán para asegurar la integridad de su valor cultural. El uso al que se destinen estos bienes garantizará siempre su conservación”.

⁸² El límite cuantitativo de 100.000 pesetas puede actualizarse, no obstante, de conformidad con las previsiones establecidas al respecto en la Disposición Final de la propia Ley del Patrimonio Cultural Catalán, en donde se dispone que *“se autoriza al Gobierno de la Generalidad a actualizar por vía reglamentaria la cuantía de las multas que se fijan en los artículos 69 y 73, de conformidad con el índice de precios al consumo”*.

Transcurrido el plazo fijado para la realización de la actividad compelida, sin que se haya llevado a cabo, el incumplimiento no obstaculiza las facultades que el artículo 69.3 atribuye a la Administración consistentes en *“reiterarla tantas veces como sea necesario, hasta el cumplimiento de la obligación, sin que en ningún caso el plazo pueda ser inferior al fijado en el primer requerimiento”* (garantía de naturaleza temporal).

En todo caso, el artículo 69.4 concluye que las multas coercitivas son independientes y compatibles con las que puedan imponerse por los mismos hechos en concepto de sanción, es decir, atendiendo a la tipificación, procedimiento y sanciones descritas en los artículos 71 a 79 de la Ley de 30 de septiembre de 1993.

Por último, junto a las actuaciones descritas en el artículo 69, la Administración de la Generalidad (en todos los casos) y los Ayuntamientos correspondientes (en el supuesto de bienes catalogados) podrán ordenar a los responsables de cualquier daño cometido ilícitamente contra un bien cultural de interés nacional o un bien catalogado de naturaleza mobiliaria e inmobiliaria, la reparación de los mismos, *“mediante órdenes ejecutivas de reparación, reposición, reconstrucción o derribo o mediante las que sean necesarias para restituir el bien a su estado anterior”*, (estimo que sin perjuicio de la correspondiente sanción en los términos previstos en los artículos 71 y siguientes de la Ley 9/1993).

b) En segundo lugar, caben mencionar las medidas tendentes a garantizar, en especial, determinados deberes legales. En concreto, el deber de conservación de los bienes culturales de interés nacional, de los inmuebles catalogados y de los bienes muebles catalogados (a través de las medidas recogidas en el artículo 67 de la Ley).

Sobre este tema hay que comenzar señalando un detalle sumamente significativo: El artículo 21.1 de la Ley 9/1993 establece el principio general consistente en el deber que se impone a los propietarios y poseedores de bienes integrantes del patrimonio cultural catalán de conservarlos.

Se trata por lo tanto de un deber general que afecta a todos los bienes integrantes del patrimonio cultural catalán, con independencia de su clasificación (ya sean como bienes culturales de interés nacional, como bienes catalogados, o como el resto de los bienes conformadores del patrimonio histórico de Cataluña en el sentido previsto en el artículo 18.1 de la norma).

Sin embargo, la dicción contenida en el artículo 67 tan sólo menciona dentro de su órbita objetiva los bienes culturales de interés nacional y los inmuebles catalogados (por lo que se refiere a los bienes de naturaleza inmobiliaria), excluyéndose de su aplicación los restantes bienes del patrimonio cultural catalán (regulados en el artículo 18, a los que no podrá aplicarse las medidas del artículo 67 y sí las previstas con carácter general en el artículo 69).

Señalada esta previa, pero importante cuestión, el artículo 67 prevé, (a imitación de las reglas contenidas en el artículo 36 de la Ley estatal del Patrimonio Histórico Español), el establecimiento de un conjunto de actuaciones que parecen obedecer a un orden progresivo y sucesivo de gravedad, atendiendo a un criterio de intervención mínima.

Con este motivo y, ante el incumplimiento del deber de conservación de bienes culturales de interés nacional, de bienes catalogados y de bienes muebles catalogados, el Departamento de Cultura de la Generalidad (en todos los casos) y los Ayuntamientos competentes (tan sólo en el caso de bienes inmuebles catalogados), pueden adoptar un conjunto de medidas que pueden estructurarse alrededor de dos categorías: en situaciones normales y en situaciones urgentes.

En **situaciones normales** destacan las siguientes medidas:

- En primer lugar, ordenar a los propietarios, poseedores y titulares de derechos reales la ejecución de las obras o la realización de las actuaciones que sean necesarias para preservarlos, conservarlos y mantenerlos (siempre que las intervenciones a realizar no tengan una cuantía superior al 50 % del valor del bien cultural, según criterios adoptados por la Administración autonómica o local de conformidad con la legislación sobre expropiación forzosa).

Para facilitar el cumplimiento de este deber, el artículo 67.3 prevé la posibilidad (meramente facultativa, lo que disminuye el éxito de la medida) de que el Departamento de Cultura pueda conceder una ayuda con carácter de anticipo reintegrable que, a modo de crédito refaccionario, se inscribirá en el Registro de la Propiedad, en caso de inmuebles.

- En segundo lugar, en caso de incumplimiento de aquella orden o, si procede, el Ayuntamiento correspondiente puede proceder a la ejecución subsidiaria de las obras necesarias, a cargo de los obligados a las mismas.

- En tercer lugar, el artículo 67.4 prevé la posibilidad de utilizar el mecanismo de la expropiación forzosa por causa de interés social en aquellos supuestos en que se hayan incumplido los deberes de conservación, preservación, mantenimiento y protección de los bienes culturales; así como en las situaciones de ruina o peligro inminente (referidos estos casos tan sólo a inmuebles declarados como bienes culturales de interés nacional).

La vía expropiatoria podrá ser iniciada por la Generalidad, por los Consejos Comarcales o por los Ayuntamientos respectivos, en el ámbito de sus competencias.

En **situaciones urgentes**, es decir, de peligro inminente para el inmueble, *“la Administración competente puede ejecutar las obras imprescindibles para salvaguardar el bien, sin necesidad de requerimiento previo”* (artículo 67.2, in fine).

En estos supuestos, atendiendo a la excepcionalidad y gravedad del asunto se otorgan a la Administración unas facultades de intervención extraordinarias que legitiman la realización de obras para salvaguardar el bien cultural sin necesidad de requerimiento previo a los obligados a su realización.

Sin embargo, el alcance de esas amplias facultades las restringe el propio precepto a las obras que sean *“imprescindibles”* (concepto sumamente indeterminado e incierto), por lo que esa limitación no tiene unas fronteras precisas.

En todo caso, una vez realizadas las intervenciones de carácter imprescindible, deberá seguirse, para el resto de las obras que sean necesarias, el procedimiento normal descrito en el resto de los apartados del artículo 67 (sin perjuicio de la utilización de la vía expropiatoria respecto a inmuebles culturales de interés nacional en situación de ruina o peligro inminente).

2) Medidas de carácter cautelar.

Entre las medidas de carácter cautelar, el artículo 21.2 de la Ley del Patrimonio Cultural de Cataluña establece la obligación para los titulares de los bienes culturales de informar a la Administración acerca de la utilización a la que se esté destinando aquellos (cuando aquella lo solicite).⁸³

⁸³ El artículo 21.2 de la Ley del Patrimonio Cultural Catalán, de 30 de septiembre de 1993, expone:

“Los titulares de bienes integrantes del patrimonio cultural facilitarán información sobre el estado de los bienes y sobre su utilización, si se lo pide la Administración”.

Esa declaración genérica se concreta y puntualiza con relación a los bienes culturales de interés nacional declarados como Monumentos, los cuales se encuentran sometidos a una tutela especial de la Administración respecto a su utilización.

Con esta idea, el artículo 36 de la norma de 30 de septiembre de 1993 previene que sus cambios de uso deberán ser autorizados por el Departamento de Cultura, mediando un informe favorable del Ayuntamiento competente, (cuya licencia a emitir en ese supuesto se encuentra condicionada a la decisión que adopte la Administración autonómica).⁸⁴

Todo ello sin perjuicio del deber que se impone a los titulares de bienes culturales de interés nacional de presentar ante el Departamento de Cultura un programa que contenga las previsiones de las actuaciones necesarias para conservarlos, cuando se estime necesario (previsión contenida en el artículo 29 de la propia Ley 9/1993).⁸⁵

5-) La regulación prevista en la Comunidad Autónoma de Galicia.

Si el panorama legislativo era bastante sobrio en la normativa catalana, la situación se incrementa en la Ley 8/1995, de 30 de octubre, del Patrimonio Cultural de Galicia, en donde tan sólo el artículo 25 de la norma dedica su atención a la fijación del principio general de conservación, cuidado y protección de los bienes integrantes de su patrimonio histórico, reproduciendo en su apartado primero el contenido del artículo 20.1 de la Ley del Patrimonio Cultural Vasco.

Sentado ese axioma básico y general, el apartado segundo del propio artículo 25 de la Ley de 30 de octubre de 1995 se limita a atribuir a los poderes públicos el derecho-deber de garantizar la defensa y salvaguardia del patrimonio cultural gallego.⁸⁶

Con esa finalidad el artículo 31 de la norma gallega posibilita la utilización del mecanismo expropiatorio por causa de interés social, condicionada a la concurrencia dos circunstancias diferentes:

a) En primer lugar, que se haya producido un incumplimiento de las obligaciones de protección y conservación del patrimonio cultural gallego, (incumplimiento que parece predicar la existencia de una omisión que la disposición no califica desde una perspectiva subjetiva, con relación a las personas responsables del hecho, ni desde una postura del elemento de la culpa o dolo existente en el obligado a evitar la situación que ha originado la expropiación).

⁸⁴ El artículo 36 de la Ley 9/1993 expone:

“Los cambios de uso de un monumento serán autorizados por el Departamento de Cultura, con informe del ayuntamiento afectado, previamente a la concesión de la licencia municipal correspondiente”.

⁸⁵ El artículo 29 de la Ley del Patrimonio Cultural Catalán señala:

“Los titulares de bienes culturales de interés nacional, en cumplimiento del deber de conservación, presentarán al Departamento de Cultura, si el mantenimiento adecuado de los bienes lo requiere, un programa que especifique la previsión de las actuaciones necesarias para la conservación de dichos bienes”.

⁸⁶ El artículo 25 de la Ley del Patrimonio Cultural de Galicia, de 30 de octubre de 1995, establece en los apartados configuradores de su contenido las siguientes ideas:

“1. Los propietarios, poseedores y demás titulares de derechos reales sobre bienes integrantes del patrimonio cultural de Galicia están obligados a conservarlos, cuidarlos y protegerlos debidamente para asegurar su integridad y evitar su pérdida, destrucción o deterioro

2. Los poderes públicos garantizarán la protección, conservación y enriquecimiento del patrimonio cultural de Galicia”.

b) En segundo lugar, que el mecanismo expropiatorio tan sólo podrá tener como destinatarios los bienes culturales declarados de interés cultural, (constituidos por los de carácter material e inmaterial más destacados del Patrimonio Cultural de Galicia, a tenor del artículo 8º.1 de la Ley de 30 de octubre de 1995) y los bienes culturales catalogados (definidos en el artículo 17.1 de la propia norma como aquéllos que sin llegar a ser declarados de interés cultural, poseen una especial singularidad cultural).

Por lo tanto, quedan fuera de la órbita de su posible expropiación forzosa los bienes inventariados, definidos en el artículo 24.2.c) como aquellos que sin estar incluidos en las categorías anteriores, merezcan ser conservados y se incluyan en el Inventario General del Patrimonio Cultural de Galicia, (lo que parece una excepción a la declaración general tipificada en el artículo 24.1 de la Ley 8/1995, cuando exponía que *“todos los bienes que integran el patrimonio cultural gozarán de las medidas de protección establecidas en esta Ley”*, debiendo haber añadido “de conformidad con la categoría en que estén clasificados”, categorías enumeradas en el apartado segundo del precepto de referencia, en donde se alude a los bienes declarados, a los bienes catalogados y a los bienes inventariados).⁸⁷

El silencio de la normativa gallega respecto al procedimiento expropiatorio conducirá a estimar que se remite tácitamente al previsto con carácter general en la Ley estatal de 16 de diciembre de 1954 y a su Reglamento de 26 de abril de 1957.

6-) La regulación prevista en la Comunidad Valenciana.

Atendiendo a la extensa regulación que de este tema realiza la Ley de 11 de junio de 1998, parece conveniente analizar su contenido articulándolo alrededor de dos diferentes apartados:

A) Las previsiones teóricas del deber de conservación y mantenimiento de los bienes culturales.

B) Las garantías de la efectividad práctica del deber de conservación y mantenimiento de los bienes culturales.

A) Las previsiones teóricas del deber de conservación y mantenimiento de los bienes culturales.

Desde una perspectiva teórica, la mayor regulación cuantitativa del deber de conservar y mantener los inmuebles culturales se encuentra recogida en la Ley 4/1998 del Patrimonio Cultural Valenciano, al encontrarse conformado por la adición de las previsiones recogidas en los artículos 5º.1, 18.1, 19.2 y 87.

La combinación de los preceptos reseñados devienen en la formación de todo un postura legislativa, distribuida alrededor de los siguientes postulados:

⁸⁷ La Ley del Patrimonio Cultural de Galicia recoge la posibilidad de utilizar la vía de la expropiación forzosa en su Título II, (referido al “Régimen general de protección y conservación del Patrimonio Cultural de Galicia”), en cuyo artículo 31 afirma:

“El incumplimiento de las obligaciones de protección y conservación será causa de interés social para la expropiación forzosa de los bienes declarados y catalogados por la Administración competente”.

1) Con una perspectiva genérica y omnicomprensiva, el artículo 5º.2 de la Ley de 11 de junio de 1998 atribuye a los propietarios y poseedores de bienes del patrimonio cultural valenciano el deber de custodiarlos y conservarlos adecuadamente *“a fin de asegurar el mantenimiento de sus valores culturales y evitar su pérdida, destrucción o deterioro”*.

2) Desde una posición más restringida, el artículo 18.1 de la norma delimita con mayor precisión el deber general apuntado, caracterizándolo por la concurrencia de tres notas definidoras:

a) Por un lado, desde un punto de vista subjetivo, se encomienda el deber de conservación y mantenimiento a los propietarios y poseedores por cualquier título de bienes incluidos en el Inventario General del Patrimonio Cultural Valenciano (fórmula que amplía la vinculación no sólo respecto a los derechos de propiedad y posesión sobre los bienes culturales, sino a cualquier tipo de derecho real ejercido sobre los mismos, con independencia del título jurídico).

b) Por otro lado, desde una perspectiva objetiva, el deber recae sobre bienes incluidos en el Inventario General del Patrimonio Cultural Valenciano, es decir, sobre los bienes muebles, inmuebles e inmateriales, declarados de interés cultural; los bienes inmuebles de relevancia local; los bienes muebles cuya inclusión haya sido ordenada; los bienes del patrimonio documental, bibliográfico y audiovisual de valor cultural y los bienes inmateriales del patrimonio etnográfico (según la enumeración contenida en el artículo 15.2 de la propia Ley).

c) Por último, en atención a la finalidad teleológica marcada por el precepto, el deber legal se concreta en conservar y mantener la integridad del valor cultural de los bienes inscritos en el Inventario General.

3) La Ley del Patrimonio Cultural Valenciano, siendo congruente con su deseo de equilibrar los deberes y los derechos impuestos a los titulares de bienes culturales inscritos en el Inventario General, pretende estimular el cumplimiento voluntario de las actuaciones de conservación y mantenimiento descritas, para lo que se compromete a prestar ayudas materiales y un reconocimiento público adecuado, atendiendo al carácter de fuente de riqueza para la colectividad que representan los bienes culturales (artículo 19.2 en concordancia con el artículo 87 de la Ley de 11 de junio de 1998).

Para facilitar la obtención de esas ayudas públicas, los titulares de bienes culturales deberían confeccionar los programas de conservación y mantenimiento previstos en el artículo 31 de la norma, en donde se prevé señalar las actuaciones necesarias para cumplir la finalidad referida.

B) Las garantías de la efectividad práctica del deber de conservación y mantenimiento de los bienes culturales.

El cumplimiento del deber de conservación y mantenimiento de los bienes culturales faculta a sus titulares a destinarlos a los usos que estimen por convenientes, siempre que no resulten incompatibles con su necesaria permanencia e inalterabilidad, conforme a los principios generales y específicos señalados.

No obstante, con el fin de garantizar una adecuada utilización de los mismos, el artículo 18.2 introduce dos reglas. una de carácter general y otra de carácter especial.

1) Con carácter general, cualquier cambio de uso deberá ser comunicado previamente, por escrito, a la Consellería de Cultura, Educación y Ciencia, cuya no oposición en el plazo de un mes, a contar desde la recepción de la comunicación, supondrá la aprobación del nuevo uso.

A su vez, también deberán comunicarse a la Administración autonómica una serie de operaciones y negocios jurídicos recogidos en el artículo 18.5 de la Ley, en donde se señala que *“la transmisión por acto inter vivos o mortis causa o la formalización de cualquier otro negocio jurídico, así como los traslados y demás actos materiales deberán ser comunicados a la Consellería de Cultura, Educación y Ciencia para su anotación en el Inventario General. En caso de transmisión inter vivos o de constitución de cualquier derecho real el transmitente estará obligado a dar a conocer al adquirente la existencia de la inscripción en el Inventario”*, (todo ello sin perjuicio de los derechos de tanteo y retracto reconocidos a favor de la Administración en el artículo 22 de la misma Ley de 11 de junio de 1998).

2) Con carácter especial, en el supuesto de bienes declarados de interés cultural valenciano, será necesario obtener una autorización previa, emitida por la Consellería de Cultura, Educación y Ciencia, como también señalan los artículos 36.2 y 41.1 de la disposición legal.

Frente a las situaciones normales de cumplimiento del deber legal de conservación y mantenimiento, la Ley 4/1998 es precavida y prevé un conjunto de medidas en caso de incumplimiento del postulado señalado

Los diferentes dispositivos de intervención se centran en los siguientes aspectos:

a) En el supuesto de incumplimiento del deber de conservación y mantenimiento de los bienes incluidos en el Inventario General, el artículo 19.1 de la norma prevé que la Administración emitirá un requerimiento de carácter previo a los interesados, compeliéndoles a efectuar las actuaciones necesarias para cumplimentar adecuadamente la obligación referida, en un plazo y condiciones no especificadas en el precepto.

b) Si los obligados hacen caso omiso al requerimiento realizado por la Administración autonómica, el artículo 19.1 señala, con carácter facultativo, que la Consellería de Cultura, Educación y Ciencia podrá ordenar la ejecución subsidiaria de las intervenciones a realizar, *“siendo el coste integro de dichas actuaciones con cargo al obligado”*.

c) Frente a las previsiones recogidas en las normativas estatal y autonómicas, el incumplimiento del deber de conservar y mantener adecuadamente los bienes culturales inscritos en el Inventario General del Patrimonio Cultural Valenciano no parece legitimar a la Administración para utilizar el mecanismo expropiatorio.⁸⁸

En efecto, la lectura del artículo 21 de la norma, regulador de esta cuestión, permite deducir que sólo procederá la expropiación, por causa de interés social, por tres causas:

- Por el peligro de destrucción o deterioro del bien cultural (situación que parece la consecuencia final de un incumplimiento del deber de conservación y mantenimiento, pero en un grado extremo y grave).

⁸⁸ Según prevé el artículo 21.2 el mecanismo expropiatorio podrá ser utilizado tanto por la Administración autonómica (con carácter preferente), como por el Ayuntamiento implicado, *“en los mismos casos, cuando se trate de bienes inmuebles incluidos en el Inventario General, que se hallen en su término municipal, debiendo notificar su proósito a la Generalitat, que podrá ejercitar con carácter preferente esta potestad iniciando el correspondiente expediente dentro de los dos meses siguientes a la notificación”*, (plazo en mi opinión excesivo habida cuenta de los riesgos y de los efectos que pueden derivarse de no realizar una actuación a tiempo sobre los bienes culturales).

- Por el destino del bien a un uso incompatible con sus valores.

- Por tratarse de inmuebles que perturben o impidan la contemplación de un bien incluido en el Inventario general o sean causa de riesgo o perjuicio para el mismo, respetándose la trama urbana de que forma parte le edificio.

Ese respeto que muestra el legislador implícitamente hacia la propiedad privada de los bienes culturales (intención ya recogida indirectamente en el Apartado Décimo del Preámbulo de la norma),⁸⁹ sería plausible si no se tuviera en cuenta, tanto los riesgos que para la pervivencia del bien cultural puede suponer una actitud negligente o dolosa de su propietario, mientras no alcance el bien inventariado un grado de menoscabo que lo ponga en peligro de destrucción o deterioro (lo que legitimaría entonces la utilización de la vía expropiatoria ex artículo 21.1); como las diferentes medidas de fomento que, en forma de ayudas públicas, se compromete a otorgar el legislador autonómico.

Por ello, para salvar los riesgos que presenta la fórmula adoptada por la norma de 11 de junio de 1998, es preciso una inspección y vigilancia seria y razonable de los bienes culturales (por los órganos previstos en el artículo 14 de la propia Ley 4/1998) que, a través de la ejecución subsidiaria y demás mecanismos previstos en la Ley de 26 de junio de 1992 conduzcan a evitar que se produzca la situación de peligro o deterioro mencionada en el artículo 21.1 de la Ley de 11 de junio de 1998.

Ante semejante marco normativo, el incumplimiento del deber legal de conservación y mantenimiento, podrá ser paliado mediante la ejecución subsidiaria o la expropiación forzosa (en casos de suma gravedad), o bien, a través de los mecanismos de ejecución forzosa de los actos administrativos, es decir, los artículos 96 y siguientes de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, sin perjuicio de la infracción administrativa prevista en el artículo 97.3.a) de la Ley del Patrimonio Cultural Valenciano.

7-) La regulación prevista en la Comunidad de Madrid.

La Ley 10/1998 de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid establece en su artículo 18.1 el principio general de conservación de los bienes culturales atendiendo a una fórmula genérica, desarrollada y puntualizada, posteriormente, en diversos aspectos contenidos en el propio precepto.

El postulado general de conservación se reviste de un enunciado ejemplificativo, articulado alrededor de los sujetos pasivos del cumplimiento del deber legal y de una remisión de sus efectos a las previsiones recogidas en la Ley estatal de Patrimonio Histórico Español de 25 de junio de 1985.

⁸⁹ El Apartado Décimo de la Ley 4/1998, del Patrimonio Cultural Valenciano, es sumamente significativo cuando, al analizar el papel de las ayudas públicas en materia de patrimonio cultural histórico-artístico, señala:

“Se configuran así las ayudas públicas previstas en la Ley como un derecho de los particulares derivado del cumplimiento de las obligaciones que la propia Ley les impone, superando la concepción de mera concesión graciosa con que en la práctica se las ha venido regulando. Se trata con ello de fomentar el interés de los titulares de estos bienes en su conservación y mantenimiento, no por la vía, tantas veces inoperante por sí misma, de la obligación, la prohibición y la sanción, sino preferentemente mediante la cooperación pública als sostenimiento de las cargas que la naturaleza cultural de los bienes conlleva para sus propietarios”.

Con esta premisa, el artículo 18.1 parte de señalar que *“los propietarios, poseedores y demás titulares de derechos reales sobre bienes integrantes del Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid están obligados a conservarlos, mantenerlos, custodiarlos, cuidarlos y protegerlos debidamente para asegurar su integridad y evitar su pérdida, destrucción o deterioro de conformidad con lo dispuesto en la Ley 16/1985, de 25 de junio”*.

Entre los diferentes supuestos en que puede concretarse y puntualizarse ese deber general, el propio precepto menciona, por una parte, salvaguardar la integridad del bien; y, por otra parte, no destinarlo en ningún caso a usos y actividades que ponga en peligro la pervivencia de los valores que lo configuran como un bien cultural.

Para garantizar la efectividad práctica del deber legal señalado, la norma prevé un conjunto de medidas que pueden sintetizarse en tres grandes grupos:

a) En primer lugar, el artículo 18.3 atribuye legitimación tanto al Ayuntamiento de la localidad donde radique un bien cultural, como a la Consejería de Educación y Cultura, facultades para ordenar la ejecución o la paralización de obras o actuaciones de conservación que se realicen en los elementos incluidos dentro del ámbito de protección de la Ley 10/1998, en los supuestos en que se haya incumplido el deber legal de conservación.

Junto a las facultades genéricas de suspensión, el artículo 55.1 en concordancia con el citado artículo 18.3 detallan las facultades administrativas en supuestos de incumplimiento del deber legal de conservar Bienes de Interés Cultural o incluidos en el Inventario, concediendo a la Consejería de Educación y Cultura (y a los Ayuntamientos en el caso de bienes inventariados), la potestad de ordenar a sus propietarios, poseedores y titulares de derechos reales la ejecución de las obras o la realización de las actividades que sean necesarias para preservarlos, conservarlos y mantenerlos, a través de la figura de la ejecución subsidiaria (según la regulación contenida con carácter general en la Ley 30/1992); de la imposición de multas coercitivas (en el sentido previsto en el artículo 58); y, con independencia de la imposición de posibles sanciones administrativas por aquella causa.

No obstante, el artículo 55.2, párrafo segundo, señala que *“en caso de peligro inminente la Administración competente ejecutará, a cargo de los obligados, las obras imprescindibles para salvaguardar el bien sin necesidad de requerimiento previo. La intervención se comunicará en las cuarenta y ocho horas siguientes. Dicha actuación y su importe habrá de anotarse en el Registro de la Propiedad”*.

A su vez, el artículo 55.3 permite a la Consejería de Educación y Cultura poder conceder una ayuda económica, con el carácter de anticipo reintegrable, destinado a la realización de obras de conservación de Bienes de Interés Cultural o incluidos en el Inventario, que se inscribirán en el Registro de la Propiedad (a modo de crédito refaccionario) cuando tengan por destinatarios bienes de naturaleza inmobiliaria.

b) En segundo lugar, el artículo 23, párrafo primero, de la norma determina que el incumplimiento de las obligaciones de protección o de conservación tanto de los bienes de interés cultural como de los bienes inventariados, constituyen una causa de interés social fundamentadora de su expropiación forzosa por parte de la Administración.

Esta declaración reviste una suma importancia, ya que el instrumento expropiatorio se configura como un mecanismo de reacción legal aplicable no sólo al incumplimiento del deber legal de conservación de los bienes de interés cultural (aspecto común a todas las legislaciones

estatal y autonómicas), sino que también se extiende a los bienes incluidos en el Inventario de Bienes Culturales de la Comunidad de Madrid (situación sumamente original e innovadora con relación al resto de los ordenamientos jurídicos), lo que supone una notable ampliación del radio de acción de la protección legal.

c) Por último, podrán aplicarse con carácter subsidiario el resto de las medidas de intervención recogidos en el artículo 36 de la Ley estatal 16/1985, del Patrimonio Histórico Español, atendiendo a la remisión expresa que a esa norma realiza la Disposición Adicional Cuarta de la norma madrileña de 9 de julio de 1998.

8-) La regulación prevista en la Comunidad Autónoma de Cantabria.

El deber general de conservación y mantenimiento de los bienes culturales se encuentra recogido en el artículo 39.1 de la Ley 11/1998, de Patrimonio Cultural de Cantabria, en unos términos amplios, desde el punto de vista objetivo de sus destinatarios, configurándose como un auténtico deber general o erga omnes, que se impone no sólo a los titulares de bienes reconocidos y declarados formalmente como pertenecientes a alguno de los regímenes jurídicos de protección previstos en el artículo 13.2 de la norma (es decir, como Bienes de Interés Cultural; como Bienes Catalogados o como Bienes Inventariados); sino a todas aquellas personas que ostenten alguna relación de dominio con un elemento que, aparentemente, reúna alguna característica de pertenencia al patrimonio cultural cántabro.

La redacción del mencionado precepto de la Ley de 13 de octubre de 1998, es la siguiente:

“Los propietarios, titulares de derechos reales y poseedores de bienes integrantes del Patrimonio Cultural de Cantabria, aunque no hayan sido inventariados, están obligados a conservarlos y protegerlos debidamente para asegurar su integridad y evitar su pérdida, destrucción o deterioro”.

Los términos en que está redactado este precepto son bastante desafortunados, en mi opinión, al imputar a cualquier persona un deber de conservación genérico y abstracto que, atendiendo a un principio de legalidad y seguridad jurídica, únicamente ha de atribuirse a los titulares de bienes declarados oficialmente como de carácter cultural.

Para los restantes titulares de bienes no declarados de carácter cultural serían de aplicación principios generales de conservación contenidos, por ejemplo, en el artículo 19.1 de la Ley estatal 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, con relación a edificios y construcciones.

Con independencia de esta reflexión inicial, ha de señalarse que el deber legal y genérico de conservar todo bien integrante del patrimonio cultural de Cantabria se desglosa en una serie de reglas o criterios comunes, aplicables a cualquier elemento integrante de esa categoría genérica, sin perjuicio de la aplicación especial de una medida (la contemplada en el artículo 39.4), respecto a bienes hasta entonces no declarados de carácter cultural.

De esta afirmación se desprende que puede analizarse el tema partiendo de dos grandes apartados:

- 1) Por un lado, reglas generales o comunes.
- 2) Por otro lado, reglas especiales o particulares.

1) Reglas generales o comunes.

a) En primer lugar, el artículo 39.2 parte del presupuesto inicial de atribuir legitimación y capacidad a la Administración autonómica para adoptar las medidas de inspección que consideren necesarias para verificar el adecuado cumplimiento del deber legal por los titulares obligados a ello (en concordancia con las especificaciones señaladas en el artículo 42.1 respecto al acceso a los inmuebles objeto de la inspección).

Esta facultad (derivada de las potestades que la Ley atribuye a los poderes públicos en diversos preceptos, como los artículos 2º.2, 5º, 38.2 y 47.1), resulta sumamente amplia y flexible atendiendo al doble dato de su indeterminación y de su carácter innominado, en donde se confieren a la Administración la utilización de los mecanismos que, a su particular juicio, contribuyan a hacer efectiva la potestad legal mencionada.

Esas amplias potestades pueden desplegarse tanto en circunstancias ordinarias como extraordinarias, atendiendo en éste último caso a razones de urgencia, en el sentido previsto por el artículo 40 de la propia norma.⁹⁰

b) En segundo lugar, el inicio de actuaciones de inspección por parte de la Administración o el conocimiento por parte de la misma (en principio, por cualquier medio válido y jurídicamente viable) de la existencia de actuaciones que, por acción u omisión, pueden hacer peligrar la conservación de algún bien cultural, posibilitará a la Comunidad Autónoma la adopción de las medidas oportunas para paliar esa situación.

El artículo 39.3 menciona expresamente la fórmula *“adoptará las medidas oportunas para poner fin a dicha situación incluyendo la posibilidad de su arreglo a costa del responsable del deterioro”*.

Del contenido de este precepto se desprenden dos importantes conclusiones:

- Por una parte, se reconoce a la Administración autonómica una amplia capacidad de intervención, de naturaleza discrecional, que tendrá como premisa básica o baremo la adopción de aquellas medidas que se estimen convenientes y adecuadas para remediar la situación de riesgo, peligro o de cualquier otro factor negativo para la conservación de un bien cultural.

Entre esas medidas merecen destacarse la posibilidad de dictar órdenes de sus pensión y paralización de obras y actuaciones; la emisión de órdenes de demolición, reconstrucción, reparación, reposición de actuaciones y cualesquiera otras que se estimen adecuadas, de conformidad con las prerrogativas recogidas en el artículo 41 de la Ley a favor de la Administración.⁹¹

⁹⁰ El artículo 40 de la Ley de Patrimonio Cultural de Cantabria es sumamente significativo del extenso alcance que se confiere a las potestades de las Administraciones Públicas en esta materia.

Dicho precepto afirma:

“Cuando exista peligro inminente de pérdida o deterioro de un Bien de Interés Cultural, Local o Inventariado, las Administraciones públicas deberán iniciar actuaciones de protección en las que se precisarán las medidas imprescindibles que el titular del bien adoptará para su conservación”.

⁹¹ Las amplias facultades otorgadas a la Administración para dictar órdenes de suspensión, paralización y cualesquiera otras medidas de intervención sobre bienes culturales, se encuentran mencionadas en un sentido genérico en el artículo 41 de la Ley 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural de Cantabria, en donde se afirma:

“1. Cuando la Administración advierta la realización de obras, actividades o usos que puedan comprometer la integridad física o la pervivencia de los valores que hacen reconocible un Bien Cultural como tal, ordenará su inmediata suspensión y paralización.

2. También podrá ordenar, a cargo de los responsables de los daños causados ilícitamente, las medidas de demolición, reconstrucción, reparación y las demás que resulten adecuadas para la reposición del bien a su estado originario. Dichas medidas lo serán sin perjuicio de las sanciones que puedan acordarse”.

Esas facultades de intervención, otorgadas en concreto a favor de la Consejería de Cultura y Deporte, no impide que las Administraciones Locales puedan ejecutar subsidiariamente, por sí mismas o encargándose a terceros, las distintas medidas de protección enunciadas en la norma (conforme señala el artículo 45.2).

- Por otra parte, la mención de la posibilidad de arreglo a costa del responsable del deterioro está haciendo una confesada alusión a la ejecución subsidiaria, de donde se desprende la posibilidad de que la Administración autonómica, en uso de las facultades que le atribuye la norma, pueda utilizar cualquiera de los medios de ejecución forzosa previstos en los artículos 96 y siguientes de la Ley estatal 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, sin perjuicio de potenciar, implícitamente, la utilización del mecanismo de la ejecución subsidiaria (cuyo coste será pagado inmediatamente por los propietarios, titulares o poseedores de los bienes culturales destinatarios de la intervención pública, según señala el artículo 45.2, in fine, de la Ley).

No obstante, esta declaración ha de completarse con la previsión tipificada en el artículo 45.3 de la propia norma, en donde se autoriza a la Administración para “*imponer multas coercitivas por un importe de hasta un diez por ciento de la obra u obligación dejada de ejecutar*” en caso de incumplimiento del deber legal consagrado en el artículo 39.1.

De ello se desprende el carácter alternativo, (cuando no sucesivo en el caso de las multas, que podrán imponerse mensualmente), de las distintas medidas que puede adoptar la Administración para conseguir en la práctica el cumplimiento del principio fundamental de conservación de los bienes culturales

c) En tercer lugar, el artículo 45.1 de la Ley autoriza la utilización del mecanismo expropiatorio, (con un alcance total o parcial), en el supuesto de incumplimiento del deber de conservación establecido en la norma.

Esta declaración tiene un contenido genérico, en principio, según se desprende de dos circunstancias: por una parte, referirse a cualquier “*bien integrante del Patrimonio Cultural de Cantabria*” (fórmula que parece aplicable a cualquier bien poseedor de valores culturales, haya sido o no inscrito formalmente en alguna de las tres categorías de protección legal); y, por otra parte, aludir expresamente a “*los deberes de conservación establecidos en el presente capítulo*” (es decir, en los artículos 38 a 47 de la norma).

Con independencia de la necesidad de utilizar el mecanismo expropiatorio como último recurso, en defecto de los medios de ejecución forzosa de los artículos 96 y siguientes de la Ley estatal 30/1992, (atendiendo al principio de proporcionalidad consagrado en el artículo 131 de la aludida Ley 30/1992), surge una aparente contradicción en la lectura del artículo 45, apartados primero y séptimo de la Ley 11/1998, de Patrimonio Cultural de Cantabria.

Así, mientras que el artículo 45.1 posibilita la utilización total o parcial de la expropiación forzosa por el incumplimiento del deber de conservación de cualquier bien integrante del patrimonio cultural cántabro, el artículo 45.7 limita ese mecanismo tan sólo para los bienes declarados de interés cultural, (es decir, los definidos en el artículo 15.1 de la norma por contar con específicas cualidades que definen por sí mismos un aspecto destacado de la cultura de Cantabria).

¿Cuál será la interpretación correcta? Confrontando ambos preceptos y, atendiendo a un principio de especialidad, podríamos deducir que la expropiación forzosa tan sólo podrá utilizarse respecto a Bienes de Interés Cultural, y siempre que se produzcan las siguientes circunstancias concurrentes:

- Con carácter general, que se haya producido un incumplimiento tanto de los deberes de conservación (previstos en el artículo 39.1), como de los deberes de uso de los bienes declarados de interés cultural (en el sentido previsto, por ejemplo, en el artículo 47.2).

- Con carácter particular, que los deberes incumplidos figuren “*en los instrumentos de protección que les afecten, o cuando se comprometa la conservación del bien por incumplimiento del propietario de sus deberes de conservación*”.

2) Reglas especiales o particulares.

Con carácter específico, el artículo 39.4 de la Ley 11/1998 señala que, cuando a resultas de una inspección realizada por la Administración, promovida de oficio o a instancia de parte, sobre bienes culturales que no se encuentren inventariados (ni declarados formalmente como Bienes de Interés Cultural o como Bienes Catalogados), deberá incoarse por cualquiera de las fórmulas mencionadas, y en el plazo de veinte días hábiles, el correspondiente expediente administrativo tendente a declarar a aquél bien como integrante de alguna de las tres categorías genéricas de protección previstas en el artículo 13.2 de la norma.

El contenido del precepto no resuelve una serie de interrogantes que surgen de su lectura. Entre estas merecen destacarse las siguientes:

- Si el procedimiento sólo puede iniciarse como consecuencia de un incumplimiento del deber legal de conservación del bien afectado por la actuación.

En estos casos nos hallamos ante hechos que inicialmente pertenecen al ámbito urbanístico y local, y que puede derivar en una intervención de la Administración cultural de ámbito autonómico, produciéndose una radical transformación del supuesto de hecho enjuiciado, con las correspondientes consecuencias en orden al estatuto jurídico del bien objeto de la inspección, así como de la Administración legitimada para actuar.

- La norma no resuelve las consecuencias que se pueden derivar de la no inclusión del bien, presuntamente cultural, en alguna de las tres categorías de protección previstas en el artículo 13.2. ¿Se aplicarían en esos casos tan sólo las medidas previstas en la legislación urbanística para garantizar la conservación de los edificios, con base en el artículo 19.2 de la Ley estatal del Suelo de 1998?

- Desde un punto de vista cronológico y procedimental el artículo 39.4 tampoco resuelve el problema que puede surgir a la hora de comenzar a computar el transcurso del plazo de veinte días estipulado para iniciar el correspondiente procedimiento administrativo por el que el bien, objeto de la intervención, pueda ingresar formalmente en alguna de las categorías de protección previstas en el artículo 13.2 de la propia disposición legal de 13 de octubre de 1998.