



Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica, número 21, abril de 2024
 Sección: ESTUDIOS BREVES
 Recibido: 22-02-2024
 Modificado: 19-03-2024
 Aceptado: 22-03-2024
 Prepublicado: 05-04-2024
 Publicado: 15-04-2024
 ISSN: 1989-8975 – DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.11354>
 Páginas: 185-199

Referencia: González Sanfiel, A. M. (2024). Patrimonio cultural: protección de valores, desplazamiento de garantías. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 21, 185-199. <https://doi.org/10.24965/reala.11354>

Patrimonio cultural: protección de valores, desplazamiento de garantías

Cultural heritage: Protection of values, displacement of guarantees

González Sanfiel, Andrés Manuel

Universidad de La Laguna. Departamento de Disciplinas Jurídicas Básicas (España – Spain)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0968-3165>

asanfiel@ull.edu.es

NOTA BIOGRÁFICA

Profesor titular de Derecho Administrativo, premio extraordinario de doctorado, ha sido IP o miembro en diversos proyectos y contratos de investigación. Ha sido decano y director de departamento, autor de varias monografías, artículos y capítulos de libros, desarrollados en líneas de investigación tales como el derecho administrativo económico, servicios públicos y servicios de interés económico general, patrimonio cultural, contratación pública o derecho urbanístico, con especial atención a la nulidad del planeamiento. Profesor y miembro del equipo directivo del Máster de Derecho Urbanístico ULL.

RESUMEN

Objetivos: poner de manifiesto los abusos y falta de garantías que la legislación de patrimonio cultural está generando. Las vías son diversas: la desnaturalización de la categoría de los BIC con su uso excesivo; el recurso a un concepto abierto de patrimonio cultural como habilitante de potestades; la creación de categorías protectoras con la misma finalidad que los BIC; las soluciones inadecuadas desde la perspectiva urbanística, o la imprescriptibilidad en el restablecimiento de la legalidad no vinculada a categorías, sino a la legalidad patrimonial en su conjunto. **Metodología:** la propia de los estudios jurídicos, a través del análisis y crítica de la legislación sobre la base de la jurisprudencia, sobre todo constitucional y las aportaciones que ha realizado la doctrina científica. **Resultados:** se critica el marco normativo actual por la incertidumbre que genera en el régimen jurídico, con habilitaciones genéricas e inseguridad, poniendo en peligro las garantías que son consustanciales al Estado de derecho. **Conclusiones:** se debe proceder a una adecuación o rectificación del marco normativo que reconstruya el sistema teniendo presente que la seguridad jurídica es un valor esencial del Estado de derecho, incompatible con los apoderamientos genéricos.

PALABRAS CLAVE

Patrimonio cultural; bienes de interés cultural; abuso; Estado de derecho; garantías.

ABSTRACT

Objectives: To highlight the abuses and lack of guarantees that the cultural heritage legislation is generating. The ways are diverse: denaturalization of the category of BIC, its excessive use. The use of a generic concept of cultural heritage as an enabler of powers; the creation of protective categories with the same purpose as the BIC; inadequate solutions from the urban planning perspective or the non-applicability of statutes of limitations in the restoration of legality not linked to categories but to heritage legality as a whole. **Methodology:** That of legal studies, through the analysis and criticism of legislation on the basis of jurisprudence, especially constitutional and the contributions made by scientific doctrine.

Results: The current regulatory framework is criticized for the uncertainty it generates in the legal system, with generic authorizations and insecurity, endangering the guarantees that are inherent to the Rule of Law. **Conclusions:** The regulatory framework must be adapted or rectified to reconstruct the system, bearing in mind that legal certainty is an essential value of the Rule of Law that is incompatible with generic authorizations.

KEYWORDS

Cultural heritage; cultural property; abuse; rule of law; guarantees.

SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. ANOMALÍAS EN LAS DECLARACIONES DE BIC. 2.1. INDISPONIBILIDAD DEL CONCEPTO. 2.2. NATURALEZA DE LAS DECLARACIONES: ACTOS UNILATERALES. 2.3. ABUSO EN LAS DECLARACIONES. 2.4. DECLARACIONES SIN INSPECCIÓN OCULAR DE LOS TÉCNICOS. 3. DISFUNCIÓN EN LAS CATEGORÍAS PROTECTORAS: CONFUSIÓN DE RÉGIMEN JURÍDICO. 3.1. CONCEPTO GENÉRICO DE PATRIMONIO CULTURAL. 3.2. ABSORCIÓN DE TODOS LOS BIENES CON VALORES CULTURALES EN EL CATÁLOGO DE PROTECCIÓN. 3.3. IDENTIFICACIÓN ENTRE BIC Y BIENES CATALOGADOS. 4. INADECUADA COORDINACIÓN URBANÍSTICA. 4.1. INNECESARIA ADAPTACIÓN DEL PLANEAMIENTO A LAS DECLARACIONES DE BIC. 4.2. EXPANSIÓN DEL CONTROL PREVIO. 5. IMPRESCRIPTIBILIDAD EN AUMENTO EN EL ÁMBITO CULTURAL. 6. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. INTRODUCCIÓN

La lectura de las leyes autonómicas sobre patrimonio cultural, dan la impresión de que la protección de los bienes con valores culturales se puede realizar sacrificando garantías de los ciudadanos. Que la importancia de aquellos valores legitima cualquier acción pública para conseguir su protección. Se trata de un fenómeno que va en aumento y que se manifiesta a través de múltiples vías. Cuando parecía que el modelo estatal diseñado en la LPHE había arraigado y generado cierto derecho común del patrimonio cultural, las experiencias autonómicas están realizando desarrollos que habilitan a la Administración pública con poderes mucho más intensos y abiertos, en detrimento de garantías que son consustanciales al Estado de derecho. Es el caso de la categoría de los bienes de interés cultural que se somete a una serie de presiones que acaban por desnaturalizar sus perfiles. No es solo el uso abusivo que se ha hecho de ella, sino que esa práctica trae consigo una auténtica desvirtuación de la propia categoría reservada, como dejó dicho el Tribunal Constitucional, a los bienes más relevantes.

Aducir el valor patrimonial de un bien implica la paralización de iniciativas y actividades, aunque después el bien quede en el más absoluto olvido para los poderes públicos. En buena medida, esa legislación da por bueno que entrar en la espiral de lo cultural deje inerte a los particulares porque son muy importantes los valores que se tutelan, olvidando con ello que el Estado de derecho es, en sí mismo, un valor irrenunciable para cualquier sociedad. Si una lección clara nos ha enseñado es que el fin no justifica los medios y que la protección patrimonial se inserta en un contexto más amplio regido por unos valores, principios y reglas que son esenciales para la vida en colectividad. La pretensión de proteger un bien poniendo en peligro o minusvalorando el valor del Estado de derecho es un peligro para nuestro sistema. Si todo vale para conseguir la tutela de unos bienes valiosos, se rompe la idea misma de una sociedad civilizada. Es una idea muy sencilla y reiterada, aunque no por ello fácilmente ignorada: recuperar el equilibrio entre las prerrogativas que se reconocen a la Administración pública y las garantías que ostentan los particulares en una sociedad democrática, es decir, en un Estado de derecho avanzado.

El presente estudio pretende contribuir a la reflexión sobre la ruptura de ese equilibrio en el ámbito cultural, poniendo de manifiesto las deficiencias del modelo protector que se está fraguando en las comunidades autónomas, que camina hacia un modelo autoritario que pone el acento de forma exclusiva en la posición que ocupa la Administración pública con olvido, incluso con perjuicio, de aquellos sobre los que se proyectan esas prerrogativas. Como se expondrá, la regulación que se realiza de algunas cuestiones clave del patrimonio cultural pone de manifiesto tanto la ruptura como la necesidad de restablecer el equilibrio de forma inexcusable.

2. ANOMALÍAS EN LAS DECLARACIONES DE BIC

2.1. Indisponibilidad del concepto

La LPHE define los bienes de interés cultural (BIC) como aquellos que poseen los valores culturales «más relevantes»¹. Al quedar así declarados adquieren el máximo nivel de protección desde el punto de vista jurídico. El titular se coloca en una posición estatutaria que está caracterizada por un conjunto de derechos y deberes que se delimitan de conformidad con la función social que tienen esos bienes. Esa delimitación justifica, a su vez, una serie de limitaciones administrativas y habilita a la Administración pública con un haz de potestades que tutela los valores y el interés que estos bienes representan para la colectividad². Esa definición aporta seguridad jurídica al establecer cuáles son sus características y las consecuencias jurídicas que se anudan a aquella posición jurídica. La competencia para declararlos corresponde, con carácter general, a las comunidades autónomas, salvo en los supuestos en que la ostenta el Gobierno de la nación por tratarse de bienes de titularidad estatal que están afectos a los propios servicios estatales. Uno de los efectos más destacados es que esos bienes pasan a formar parte del patrimonio histórico español, con independencia de quien tenga atribuida la competencia para realizar aquella declaración. Por ello es necesario comunicar todas las declaraciones al registro estatal que centraliza la información y da una imagen de conjunto sobre la riqueza cultural más relevante al margen de su localización. En cualquier caso, ese registro es compatible con la existencia de los diferentes registros autonómicos creados con similar finalidad, aunque circunscritos a cada territorio autonómico³.

Una de las claves del sistema protector es delimitar a qué ente corresponde la definición de estos bienes, si al Estado o a las comunidades autónomas. La jurisprudencia constitucional ha respondido a esta cuestión señalando que se trata de una competencia estatal que ha quedado plasmada en la LPHE. Esta norma exige la concurrencia de un valor «más relevante» como requisito *sine qua non* para que los bienes puedan ser declarados BIC. A pesar de ello, las legislaciones autonómicas ofrecen un panorama muy diverso. En ellas se puede encontrar desde las que se limitan a reproducir la expresión estatal⁴, añadiendo a lo sumo algún matiz⁵, hasta las que, con toda claridad, se distancian y usan términos aparentemente similares,

¹ Art. 1.3 LPHE. Con la incorporación de esa categoría se asume la construcción dogmática elaborada en Italia por Massimo Severo Giannini al hilo de los trabajos realizados en el seno del Parlamento italiano por la Comisión Franceschini (1958-1963). Se puede tener acceso en español a la aportación de Severo Giannini (2005, pp. 11-42). Asimismo, una amplia exposición de la categoría la desarrolla Alegre Ávila (1994, pp. 641 y ss.).

² El modelo protector diseñado por el legislador estatal ha ejercido una gran influencia sobre la legislación autonómica en materia de patrimonio cultural, sin perjuicio de las singularidades que ese derecho ha aportado y los desarrollos recientes que tienden a alejarse de él. Dentro de ese sistema, los bienes de interés cultural (BIC) ocupan un papel central como máxima categoría protectora. En un principio el legislador estatal reservó su declaración a la Administración estatal, extremo éste que corrigió el Tribunal Constitucional invirtiendo el modelo inicialmente diseñado por la LPHE. Tras su intervención, la competencia general para declarar aquellos bienes le corresponde a las comunidades autónomas y solo excepcionalmente en algunos supuestos a la Administración estatal (bienes de su titularidad afectos a sus servicios públicos). Salvo esa corrección, el resto del diseño estatal para estos bienes se mantiene. Ello incluye las diferentes categorías en las que se divide (monumentos, conjuntos históricos, sitios históricos, zonas arqueológicas, etc.), las limitaciones y prohibiciones generales o específicas de una determinada categoría, el sistema de doble autorización para la realización de las intervenciones (la cultural y la urbanística), la prohibición o excepcionalidad de algunas intervenciones, la obligación de comunicar las declaraciones al registro estatal centralizado, compatible con los diferentes registros autonómicos que existen. Entre otras medidas, la coordinación con el ámbito urbanístico en las actuaciones con dimensión inmobiliaria (planes especiales o equivalentes para determinadas categorías) ha sido uno de los aspectos destacados, estableciendo un conjunto de prohibiciones y limitaciones dirigidas a aquella finalidad. Puede reconocerse dentro de este grupo la diferencia para autorizar las obras según exista o no un plan protector.

En otro orden de cuestiones, la legislación admite la posibilidad de que junto a los BIC puedan existir otras figuras protectoras creadas por la legislación autonómica o el reconocimiento, como ya se indicó, de los derechos de tanteo o retracto para acrecentar la propiedad cultural en favor de las Administraciones públicas. Esas son las características grosso modo del modelo de protección previsto en la LPHE. Esta legislación ha sido excelentemente explicada en obras ya clásicas. Por orden cronológico: Álvarez Álvarez (1989); Barrero Rodríguez (1990); Alonso Ibáñez (1992), y la obra citada de Alegre Ávila (1994).

³ Sobre este particular aspecto se pronunció la conocida STC 17/1991, que clarifica que la existencia del registro general del Estado no impedía la creación de los diferentes registros de naturaleza autonómica (FJ 12).

⁴ Utilizan la expresión «más relevante» el art. 5 de la Ley 12/1998, de 21 de diciembre, del Patrimonio Histórico de las islas Baleares; art. 12.1 de la Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés; art. 5.1 de la Ley 21/1999, de 29 de marzo, de Patrimonio Histórico y Cultural de Extremadura; el art. 10 de la Ley 1/2001, de 6 de mayo, del Patrimonio Cultural de Asturias; art. 14.1 de la Ley Foral 14/2005, de 22 de noviembre, del Patrimonio Cultural de Navarra, y el art. 12.2 de la Ley 8/2023, de 30 de marzo, del Patrimonio Cultural de la Comunidad de Madrid.

⁵ En particular utilizan esas expresiones: «singular y relevante» (art. 8.1 de la Ley 12/2022, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León); «más relevante por su sobresaliente valor» (art. 3.1 de la Ley 4/2007, de 16 de marzo, de Patrimonio Cultural de

aunque no coincidentes⁶. Esta situación normativa se puede haber debido a una comprensión más amplia del título exclusivo de las comunidades autónomas en materia de patrimonio cultural, lo que podría haber inducido a pensar que era posible desplazar la legislación estatal, en este y otros extremos⁷. No obstante, tras la STC 122/2014, que enjuició la ley madrileña de patrimonio cultural aprobada en el año 2013, se clarificó esta cuestión, con apoyo en la jurisprudencia constitucional previa⁸. La respuesta del Tribunal Constitucional es contundente: la definición de estos bienes corresponde al Estado sin que las comunidades autónomas puedan apartarse de ella⁹:

Al referirse a los bienes «que tengan valor excepcional», no están precisando o concretando para la Comunidad (...) la caracterización estatal de los bienes de interés cultural como «los más relevantes», sino que, por el contrario, se mueven en un nivel de principio que interfiere claramente con un ámbito que, como ya hemos expuesto, está reservado al Estado, conllevando esta invasión su inconstitucionalidad y consiguiente nulidad (STC 122/2014, FJ 6).

La solución tiene su lógica: la declaración de un bien de interés cultural cambia el estatuto jurídico del propietario de ese bien, arrastrando importantes consecuencias jurídicas restrictivas. Es coherente que la definición de esa propiedad, como cuestión civil, le corresponda al Estado y sea unitaria para todo el territorio. La materia se disocia entre los requisitos sustantivos estatales (el valor característico) y los requisitos

la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia); «singulares características y relevancia» (art. 2, a) de la Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciano.

⁶ Las expresiones usadas son: «específicas cualidades que definen por sí mismo un aspecto destacado» (art. 15.1 de la Ley 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural de Cantabria); «excepcionales características y valores» (art. 11.1 de la Ley 7/2004, de 18 de octubre, de Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja); «carácter más destacado» (art. 8.2 de la Ley 5/2016, de 4 de mayo, del Patrimonio Cultural de Galicia); «más sobresaliente» para los bienes culturales de protección especial –art. 8.1 a)– y «relevante» para los bienes culturales de protección media –art. 8.1, b)–, ambos de la Ley 6/2019, de 9 de mayo, de Patrimonio Cultural Vasco. El legislador canario utiliza la locución «más sobresalientes» para referirse a esa clase de bienes –art. 9.1, a) LPCC–, en sustitución de «ostenten notorios valores», que era la fórmula usada en la legislación previa (art. 17.1 de la derogada LPHC de 1999).

⁷ La concreción de la competencia en materia de bienes con valores patrimoniales ha sido una tarea bastante compleja. El carácter exclusivo con el que se presenta en la Constitución no deja de ser un espejismo, de ahí que deba recordarse el denominado «mito de la exclusividad» que utilizara tempranamente Muñoz Machado (1981, pp. 170-174). Ya García de Enterría destacó la multiplicidad de títulos estatales que aparecen en la materia y que permiten condicionar legítimamente aquella competencia exclusiva autonómica (García de Enterría, 1983); tratan también la cuestión competencial Muñoz Machado (2007, pp. 799-822); Abad Liceras (1999); Alegre Ávila (2004), y más tarde Bermúdez Sánchez (2019).

⁸ La STC 122/2014 sobre la Ley 3/2013, de 18 de junio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid, Ley que fue derogada por la vigente Ley 8/2023, de 30 de marzo, de Patrimonio Cultural de la Comunidad de Madrid.

⁹ Todo ello, tal y como se ha indicado, sin perjuicio de reconocer la complejidad de ese reparto competencial. En síntesis, las ideas claves de ese reparto son las siguientes. Existe una competencia concurrente en materia cultural en donde se encuadra, entre sus múltiples manifestaciones, la protección del patrimonio histórico-artístico o cultural. Esa concurrencia admite la realización de acciones indistintas por parte del Estado y de las comunidades autónomas –sobre el alcance del concepto cultura dentro de la Constitución es de destacar a Prieto de Pedro (2006). Como consecuencia de ello, se permite que el Estado pueda legislar en aquello que precise de tratamientos generales o en supuestos en que la protección no pueda llevarse a cabo a través de otras instancias (STC 17/1991, FJ 3). Con independencia de ello, dentro del sistema protector adquiere una especial relevancia la competencia exclusiva estatal de lucha contra la exportación y la expoliación en materia de patrimonio cultural, sin perjuicio de la competencia también exclusiva sobre determinadas infraestructuras culturales de su titularidad, tales como museos, bibliotecas y archivos (todo ello en el art. 149.1.28.ª CE). La clave se encuentra en el concepto de *lucha contra la expoliación*, en la medida que esta competencia no solo se refiere a la destrucción física del bien o de alguno de sus valores, sino también a cualquier medida que ponga en peligro su función social, lo que otorga al Estado una habilitación más amplia de actuación (STC 17/1991, FJ 7). Al mismo tiempo, a tenor de lo dispuesto en el art. 149.2 CE, el Estado debe considerar, por imperativo constitucional, el servicio de la cultura como un deber y atribución esencial, facilitando la comunicación cultural con las diferentes comunidades autónomas, todo ello sin perjuicio de las competencias propias que corresponden a estas. No debe olvidarse que, junto a esos títulos específicos, el Estado ostenta otras competencias materiales generales que pueden incidir de forma significativa en la regulación de la materia cultural, tales como la legislación civil (propiedad cultural, deber de conservación, derechos de tanteo o retracto, etc.), legislación procesal, expropiación forzosa, legislación de procedimiento administrativo común y régimen jurídico de las Administraciones públicas, entre otras muchas habilitaciones contenidas en el art. 149 CE. Por su parte, las comunidades autónomas han asumido competencias exclusivas en materia de patrimonio cultural que sea de su interés, a lo que debe sumarse aquella que afecta a sus infraestructuras culturales (museos, bibliotecas, conservatorios) y sin perder de vista la competencia en el fomento de la cultura, la investigación y, cuando sea procedente, la enseñanza de su lengua propia (art. 148 apdos. 15, 16 y 17 CE, respectivamente). No obstante, se debe tener presente lo expuesto anteriormente sobre lo engañoso del término *exclusividad*, dado la multiplicidad de títulos estatales que la condicionan. Esta aproximación debe completarse con la existencia del mandato dirigido a todos los poderes públicos, dentro de los principios rectores de la política social y económica, de garantizar la conservación y promoción del enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran. Como manifestación de la importancia de la función social sobre la propiedad cultural, aquella preocupación se proyecta con independencia del régimen jurídico y la titularidad de esos bienes. La protección se refuerza con un llamamiento a la legislación penal del Estado para que tipifique las acciones y omisiones que constituyan atentados contra este patrimonio (art. 46 CE).

formales autonómicos (competencia y procedimiento). La caracterización del valor es un aspecto de la materia cultural relativa a estos bienes que está en la órbita estatal, así como el estatuto (derechos, deberes, limitaciones) que se anudan a aquella declaración, mientras que las comunidades autónomas regulan otras cuestiones. Esto garantiza una cierta uniformidad y estandarización del valor que puede permitir la comparación entre bienes, es decir, son equiparables más allá de quién y dónde se haya producido la declaración.

En atención a la doctrina constitucional que ha sido destacada, las legislaciones autonómicas deberían llevar a cabo la corrección oportuna para adecuarse a los términos utilizados por el legislador estatal, al ser este el que cualifica la importancia del valor del que deriva la máxima protección de los bienes culturales y sus principales consecuencias jurídicas.

2.2. Naturaleza de las declaraciones: actos unilaterales

La cuestión de la naturaleza jurídica de las declaraciones de bienes de interés cultural y, por extensión, la protección a través de otras figuras protectoras no está exenta de algunas dudas. ¿Se trata de actos o de normas? ¿Es reglado o discrecional?

Aunque existen supuestos en los que la declaración de un bien como de interés cultural se realiza de forma directa por el legislador, lo normal y general es que aquella se realice mediante actos administrativos tras la tramitación del procedimiento administrativo que constate la existencia del valor y, por ende, su cualificación para poder formar parte del patrimonio histórico español. Este aspecto es bastante claro. El acto concreta el presupuesto de la norma al caso particular. No existe una innovación del ordenamiento jurídico, sino un mero acto ordenado que aplica la norma al supuesto concreto. La naturaleza normativa es excepcional; la ley opera como ley-acto, es decir, en realidad está sustituyendo al acto por razones de la importancia del valor, su número o cuestiones de eficacia en la protección. Fuera de esos supuestos, lo común y general es la declaración mediante actos administrativos¹⁰.

En cuanto a si esa decisión unilateral es reglada o discrecional, la jurisprudencia ofrece ejemplos para sostener ambas posiciones¹¹. Lo reglado otorga un mayor protagonismo a los técnicos que, a través de sus informes, deben acreditar la existencia del valor, de modo que el órgano decisor, fundamentalmente el Gobierno (estatal o autonómico), debería asumir la propuesta que se le formula. Por su parte, el carácter discrecional no prescinde de la importancia de la propuesta realizada sobre la base de los informes técnicos, pero valora otra dimensión que es más coherente con la naturaleza política del órgano llamado a ejercer la competencia, de modo que no es una cuestión meramente formal. En efecto, si se ha querido que sea el Gobierno el órgano competente para incorporar ese bien al patrimonio cultural español y si este es el órgano superior político que dirige a la Administración, resulta difícil encajar esa decisión en una especie de acto debido¹². Eso lo puede hacer un director general o cualquier otro órgano en la escala jerárquica. Pero no es así, hay algo más.

Si el ordenamiento atribuye al Gobierno esa decisión, es que deben valorarse otros extremos, lo que exige cierto nivel de discrecionalidad; de no ser así, la intervención del máximo órgano político se limitaría a un mero control de los elementos externos de la decisión (hechos, procedimiento, informes preceptivos, inexistencia de caducidad, etc.). La incorporación al patrimonio histórico español puede determinar que lo «más relevante» sea por relación con el resto de los bienes previamente declarados, de modo que sea necesario diferenciar y priorizar entre la multiplicidad de bienes con valores (efecto comparativo). La experiencia internacional así lo constata: no todo lo que se propone como patrimonio de la humanidad llega a alcanzar aquel reconocimiento, aunque puede ser similar a otros bienes que hayan sido declarados como tales. Puede haber cierta política cultural que vaya buscando algo diferente, algo que se aparte de lo anterior y no reproducir un eterno bolero (otro casco histórico más). Esa experiencia debe llevar a reflexionar a

¹⁰ Pese a que la naturaleza unilateral de la declaración como acto es un aspecto muy sólido en nuestro ordenamiento, están apareciendo algunos planteamientos que pretenden cambiar o desconocer aquella naturaleza y sustituirla por el de una norma reglamentaria. Por el momento no se sabe muy bien cuál es el objetivo. No obstante, la declaración, como se ha indicado, no responde a la lógica de la norma reglamentaria, no es una cuestión normativa, más allá de los casos excepcionales en los que se recurre a la ley-acto. Aunque esta idea no haya cuajado, existe algún rastro de ese indebido razonamiento. La muestra más significativa se encuentra en el preámbulo de la LPCC de 2019, que ante un aumento de los supuestos en los que el Gobierno puede declarar nuevos BIC en la categoría de bienes inmateriales, lo explica como manifestación de la potestad reglamentaria, aunque el texto de la ley desmienta ese planteamiento al configurarlo como un acto administrativo.

¹¹ Lo ha puesto de relieve Villar Rojas (2021, p. 181).

¹² Así lo han defendido Suay Rincón (2021, pp. 163-168) y Villar Rojas. (2021, pp. 181-184).

nivel interno sobre los excesos y también sobre la auténtica naturaleza de aquellas declaraciones en las que deben existir ciertos elementos discrecionales que justifiquen aquella competencia, lo que casa mal con un gobierno de los sabios cuyas opiniones deban ser ratificadas por el Gobierno. Si todo lo que tenga un aval técnico debe ser declarado, carece de sentido la competencia gubernamental. Es decir, el aval técnico es necesario e insustituible, pero no suficiente para tomar aquella decisión.

2.3. Abuso en las declaraciones

El papel y exclusividad de los BIC contrasta con el afán por declarar cuantos más bienes en la categoría de los bienes de interés cultural. Los diferentes boletines dan cuenta de lo imparable de su aumento: cualquier bien parece ser más relevante, sobresaliente, excepcional. Se confunde la existencia de un valor patrimonial con su necesaria protección a través de la máxima categoría. Sin embargo, esta práctica pone en entredicho la eficacia de aquella declaración y del sistema protector en su conjunto. Si todo bien portador de un valor es un BIC, ninguno de ellos lo es; no hay diferenciación, jerarquía ni distinción respecto de aquello que lo hace verdaderamente excepcional. Por ello, el legislador creó otras categorías protectoras para la tutela de otros valores diferentes a los más relevantes del patrimonio histórico español. Es más, incluso en muchas ocasiones la declaración no busca en sí misma la protección de un determinado bien, pues tras aquella no se adoptan medidas de ninguna clase, sino que lo que se buscan son otros efectos.

En unos casos se persigue simplemente bloquear iniciativas de naturaleza privada. La declaración surge tras haberse autorizado alguna intervención sobre un bien que, hasta ese momento, había permanecido en el olvido para las Administraciones públicas, en su más total y absoluto estado de abandono y que así va a continuar tras aquella declaración. En otras se debe a disputas entre Administraciones públicas que buscan algún tipo de apoderamiento. La amplitud que ha alcanzado esta categoría, unido a la paupérrima dotación presupuestaria, impiden una eficaz protección de aquellos bienes. La finalidad del legislador no es únicamente que sean diferenciados de otros bienes con valores patrimoniales, sino que exista una prioridad en su tutela, lo que no puede conseguirse si prácticamente cualquier valor patrimonial es digno del máximo reconocimiento protector.

De ese abuso, por ejemplo, fue consciente el legislador canario cuando confesó que «la regulación de los bienes de interés cultural (BIC) en la norma de 1999 ha promovido un incremento significativo de los bienes a los que se atribuye esta categoría, quedando la figura en muchos casos desvirtuada por no haberse reservado a bienes con valores patrimoniales verdaderamente excepcionales»¹³. Sin embargo, esa manifestación de sinceridad no vino acompañada de ninguna medida revisora que adelgazara la lista amplia de aquellos bienes, que ha seguido creciendo sin ninguna cortapisa, como en el resto del país. En efecto, el mal hace tiempo que se detectó. Es la droga fácil de las declaraciones a las que aludiera Tomás Ramón Fernández¹⁴ y que sigue restando eficacia y credibilidad al entero sistema de protección. Por ello, es necesario recuperar la medida en las declaraciones, limitarlas a aquellos bienes «más relevantes» y no forzar la categoría hasta acabar por desnaturalizarla. El abuso de las declaraciones está llevando a una banalización de la máxima categoría protectora, un saco que se llena con bienes que tienen algún valor, aunque no sea el «más relevante», en la idea de que así estará más protegido. Pero si todo es BIC, nada lo es.

2.4. Declaraciones sin inspección ocular de los técnicos

¿Se puede llegar a declarar un BIC sin que los técnicos lo hayan visitado con carácter previo? Es lo más frecuente; de hecho, en los procedimientos administrativos no se prevé un trámite que obligue a los expertos a visitar el bien cuya declaración apoyan, su situación real que permita conocer el contexto actual del bien. Aunque es un aspecto de sentido común, no existe una rutina de esta naturaleza, pese a que ello

¹³ Preámbulo de la LPCC de 2019.

¹⁴ Fernández Rodríguez (2001, p. 253). Sobre este abuso, Sánchez-Mesa Martínez (2023, pp. 155 y 157) ofrece datos desde el año 2000 en adelante, así como particularmente de la evolución de estas declaraciones en Andalucía, lo que aporta una información muy valiosa a la hora de hacerse una idea global de este fenómeno. El mismo autor llega a afirmar que el «crecimiento del número de bienes sometidos a protección han llevado a un sobredimensionamiento del entero sistema que, en no pocos casos, ha determinado desajustes importantes en su propio diseño y en su efectiva coordinación con otros sectores» (ibid., p. 155); al igual que «esta hiperinflación de declaraciones BIC propiciará graves desajustes en la propia esencia conceptual y funcional de un modelo de protección que, en la intensidad de sus previsiones y en su reparto competencial, estaba pensado para ser aplicado a un ámbito objetivo más reducido» (ibid., p. 156).

podría evitar algunos excesos. Por el contrario, el relato para la declaración se convierte en un discurso académico que busca antecedentes, por peregrinos que sean (si un personaje famoso pasó por allí, aunque sea esporádicamente), para dotar de fuerza la exposición. Más que la existencia de un valor patrimonial, se hace un discurso romántico e idealizado del bien.

La base documental es fundamental e imprescindible para motivar una declaración y no puede ser sustituida, lo que no es obstáculo para que sea lógico que los especialistas que emiten su parecer conozcan la situación real del inmueble sin dejarse impresionar por las fotografías (a veces antiguas) que obran en el expediente, sino por la apreciación directa en el emplazamiento físico en que se encuentra ese bien. Es más, ni siquiera la intervención de los órganos especializados que intervienen en el procedimiento realiza esta actividad. Se apoyan en el diagnóstico que inicialmente han realizado el técnico de la Administración pública impulsora del procedimiento, de modo que esa intervención está mediatizada y condicionada en muchos casos por el análisis inicial. Nadie ha visitado el bien y los organismos culturales informantes se basan en la valoración técnica de la Administración proponente, de modo que no sea un auténtico acto contradictorio en el que se someta a prueba el valor. En algún caso se llega a la situación esperpéntica de haber «acreditado» el valor en una votación del órgano consultivo que se dirime por el voto de calidad del presidente: ¿es ese un proceder técnico adecuado para la constatación del valor? Pues un empate resuelto por el voto de calidad del presidente del órgano consultivo ha servido para que el procedimiento culmine con una declaración de BIC y que, por ello, el juez no llegue a desacreditar esa improcedente forma de constar el valor al ser una cuestión de discrecionalidad técnica. Todo un despropósito de hasta dónde puede llegar la ofuscación sobre el papel a desarrollar por los organismos técnicos y la función del juez para corregir excesos¹⁵.

La perspectiva puede ser otra porque la realidad, los hechos, la situación particular y las percepciones que ofrece una vivencia personal son muy diferentes a las reflejadas por una fotografía. En este sentido, al igual que en la vía procesal se puede solicitar un reconocimiento judicial sobre aquellos aspectos de relevancia que va a enjuiciar¹⁶, es posible defender que sería legítimo solicitar, en vía administrativa o judicial, que los expertos visiten el bien y la zona en que este se ubica para realizar una valoración directa, *in situ*, de la situación real y concreta del bien que se pretende incorporar al patrimonio histórico español.

3. DISFUNCIÓN EN LAS CATEGORÍAS PROTECTORAS: CONFUSIÓN DE RÉGIMEN JURÍDICO

3.1. Concepto genérico de patrimonio cultural

La idea de patrimonio cultural es utilizada de forma genérica para albergar al conjunto de bienes con valores y regímenes jurídicos diferentes. Esta situación genera una confusión del estatuto que debe ser aplicado y distorsiona las distintas categorías protectoras diseñadas por el propio legislador. La graduación en la protección, consustancial a aquellas categorías, se pierde porque ahora la referencia es al patrimonio cultural en su conjunto, lo que permite realizar planteamientos generales, aspectos comunes que se aplican con abstracción de los valores y la categoría concreta diseñada. Se trata de una referencia omnicomprendensiva que no se utiliza con una mera finalidad descriptiva, sino que adquiere sustantividad propia en términos jurídicos. Es un efecto sutil que se está deslizando a través de la legislación autonómica y cuyas manifestaciones pueden ser múltiples:

- a) la configuración que se realiza del deber de conservación, que se impone a todos los titulares de bienes pertenecientes a ese patrimonio cultural, con abstracción de las categorías e, incluso, aunque no esté declarado formalmente como tal¹⁷;

¹⁵ Cfr. Parejo Alfonso *et al.* (2021).

¹⁶ El reconocimiento judicial como prueba se recoge en los arts. 353 a 359 de la LEC.

¹⁷ Un ejemplo significativo se puede apreciar en la regulación del deber de conservación, que no se vincula con las diferentes categorías protectoras, sino con la pertenencia a esa idea genérica de patrimonio cultural. En este sentido, se expresa el art. 14 de la Ley 14/2007 de Patrimonio Histórico de Andalucía («las personas propietarias, titulares de derechos o simples poseedoras de *bienes integrantes del Patrimonio Histórico Andaluz, se hallen o no catalogados*, tienen el deber de conservarlos»); el art. 23 de la Ley 4/2013, de 16 de mayo, de Patrimonio Cultural de Castilla-La Mancha. Otro ejemplo sería a la hora de exigir la autorización para las diferentes intervenciones que ahora lo son por referencia a ese patrimonio genérico y no a la figura protectora, tal y como puede apreciarse, como muestra, en el art. 27.1 de la Ley de Castilla-La Mancha citada o en el art. 32 de la Ley 5/2016, de 4 de mayo, del Patrimonio Cultural de Galicia.

- b) la amplitud del concepto de *bien* catalogado como figura omnicomprendiva que agrupa a todos los bienes protegidos;
- c) el uso de nuevas categorías a las que, sin embargo, se les dota de los mismos efectos que los BIC.

Estos dos últimos efectos merecen una atención especial, lo que se desarrolla en los siguientes apartados.

3.2. Absorción de todos los bienes con valores culturales en el catálogo de protección

Algunas leyes de patrimonio cultural, después de establecer las diferentes categorías protectoras, crean un catálogo a modo de registro en el que se inscriben todos los bienes que han sido objeto de alguna protección. De este modo, dentro de los bienes catalogados se encuadran desde los BIC a otras figuras de protección diferentes. El catálogo se convierte en un repositorio general de todos los bienes que han sido protegidos a través de diversas vías.

Así sucede, por ejemplo, con el catálogo del patrimonio cultural de Castilla-La Mancha, que engloba los bienes de interés cultural, los bienes de interés patrimonial y los elementos de interés patrimonial¹⁸. También es el caso del catálogo general del patrimonio histórico andaluz, en el que se inscriben los BIC, los bienes de catalogación general y los incluidos en el inventario general¹⁹. Hace lo propio la legislación madrileña, que lleva a este instrumento a los BIC, los bienes de interés patrimonial y los bienes catalogados²⁰. Incluso, como una variante de los anteriores, puede apreciarse un fenómeno similar cuando se impone a los catálogos municipales en Galicia que incorporen dentro de su contenido tanto aquellos bienes que han sido declarados BIC como los incorporados en los catálogos generales de protección²¹. De este modo, todos los bienes con algún nivel de protección, por alguna u otra vía, se convierten en bienes catalogados, llegándose a catalogar bienes ya catalogados. Es decir, que unas categorías protectoras se incorporan a otras diferentes en una especie de baile (el BIC se incorpora al catálogo general, pero también al catálogo municipal, con independencia de su inscripción en otros registros, etc.). En ese escenario complejo las consecuencias son diversas. La primera y principal es que genera un resultado final un tanto caótico del modelo protector, lejos de la claridad y seguridad que el derecho debe suministrar. Pero pueden destacarse otras.

Está claro que se rompe el binomio *BIC-bien catalogado* como categorías protectoras diferentes que han sido tradicionales en nuestro derecho. En general, los bienes catalogados se consideran una categoría protectora local para aquellos bienes que no gozaban de la consideración de BIC²². Ahora, al convertirse en una macrocategoría que se nutre, a su vez, de otras, impide hacer aquella contraposición en la medida que un BIC, al formar parte del catálogo, se transmuta, a su vez, en bien catalogado.

Por otra parte, si todos los bienes son catalogados (inscritos), el legislador puede determinar su régimen de protección no por asociación a la categoría concreta protectora, sino por remisión al catálogo. De este modo, por ejemplo, el derecho de tanteo o retracto se reconoce en favor de las Administraciones públicas respecto de los bienes catalogados que comprenden una diversidad de categorías protectoras²³.

La referencia abierta al patrimonio cultural unido a esta concepción amplia del catálogo genera confusión en la posición jurídica del titular del bien. La categoría protectora a través de múltiples interferencias pierde su función de otorgar certeza y seguridad jurídica. Los derechos y deberes no derivan de su condición como BIC (o de otra categoría), sino de la pertenencia del bien a ese genérico patrimonio cultural de una comunidad autónoma. Al diluirse los mecanismos específicos de protección, se genera una vis

¹⁸ Art. 19.2 de la Ley 4/2013, de 16 de mayo, de Patrimonio Cultural de Castilla-La Mancha. Otra posibilidad es la creación de un registro general de bienes con valores patrimoniales en el que se inscriben todas las figuras protectoras. De este modo, las referencias se hacen en relación a los bienes inscritos en ese registro. Así lo hace el art. 24 de la Ley Foral 14/2005, de 22 de noviembre, del Patrimonio Cultural de Navarra.

¹⁹ Art. 7.1 de Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía.

²⁰ Art. 28.2 de la Ley 8/2023, de 30 de marzo, de Patrimonio Cultural de la Comunidad de Madrid.

²¹ El art. 35.1 de la Ley 5/2016, de 4 de mayo, del Patrimonio Cultural de Galicia, establece que «los instrumentos de planeamiento urbanístico incluirán necesariamente en su catálogo todos los bienes inmuebles del patrimonio cultural, tanto los inscritos en el Registro de Bienes de Interés Cultural de Galicia como en el Catálogo del Patrimonio Cultural de Galicia situados en el ámbito territorial que desarrollen, en el momento de la aprobación inicial de la figura de planeamiento, como aquellos que indique motivadamente la consejería competente en materia de patrimonio cultural o la entidad local correspondiente, estén o no incorporados en el censo».

²² La técnica de la catalogación aplicada a la protección de los bienes con valores culturales fue estudiada por Alonso Ibáñez (2005); en relación con los conjuntos históricos, Barrero Rodríguez (2006, pp. 246-262).

²³ Así lo contempla, por ejemplo, el art. 17 de la Ley 14/2007 de Patrimonio Histórico de Andalucía.

expansiva de los poderes de la Administración pública en este sector que, en esa nebulosa de imprecisión, puede encontrar siempre un asidero para justificar su poder.

3.3. Identificación entre BIC y bienes catalogados

En la misma línea de confusión de regímenes jurídicos que se está produciendo, se sitúa la configuración de figuras protectoras aparentemente distintas de los BIC, pero cuya regulación se confunde con aquellos. Es lo que sucede con los catálogos insulares diseñados por la legislación canaria²⁴. Aunque su finalidad es proteger bienes que no tienen los valores que caracterizan a los BIC («sin gozar de la relevancia que definen...»²⁵), su régimen jurídico se diseña a imagen y semejanza de estos.

Por esta vía se llega a la situación de que bienes con valores diferentes reciben el mismo tratamiento jurídico. Con ello, la propia definición de estos instrumentos, que trata de distanciarlos de los BIC, resulta falsa e irrelevante al conducir al mismo resultado que los primeros. Todo el régimen jurídico es igual que si el bien tuviera un valor «más relevante» respecto al régimen de autorizaciones, limitaciones, los derechos de tanteo o retracto o el régimen sancionador que contempla las mismas sanciones para las infracciones de unos y otros bienes. Las diferencias entre ambas categorías quedan reducidas a cuestiones de naturaleza formal y de competencia, pero manteniendo una identidad sustantiva. Se produce así una manipulación de las categorías protectoras para conseguir los mismos efectos que si estuviéramos en presencia de un BIC, pero sin que el bien realmente lo sea. Con ello se manipula la idea de BIC utilizada por el legislador estatal, puesto que se extienden sus efectos y consecuencias jurídicas a una realidad que, se admite, no goza de su consideración. La regulación de los catálogos insulares está en contra de los parámetros estatales que definen los bienes más relevantes, al extender sus efectos y la posición jurídica a algo que es diferente. Ni más ni menos, el legislador ha conseguido alterar por esa vía el modelo estatal previsto para los BIC, consiguiendo que se apliquen unas consecuencias jurídicas restrictivas y un determinado estatuto a unos bienes que carecen de los valores que justifican ese específico tratamiento jurídico.

4. INADECUADA COORDINACIÓN URBANÍSTICA

4.1. Innecesaria adaptación del planeamiento a las declaraciones de BIC

Tal y como se ha destacado, la coordinación entre la legislación patrimonial y la urbanística fue uno de los aspectos más destacados que introdujo la LPHE. En este sentido cabe destacar la necesidad de planificación urbanística para la tutela de determinados bienes culturales complejos, lo cual no está exento de algunos problemas²⁶. La legislación de patrimonio de las comunidades autónomas va más allá y exige que

²⁴ Los catálogos insulares se regulan en el capítulo II del título IV, arts. 39 a 49 de la Ley de Patrimonio Cultural de Canarias de 2019.

²⁵ En el concepto de estos instrumentos se deja claro que los bienes no ostentan los valores típicos de los BIC: «Los catálogos insulares de bienes patrimoniales culturales constituyen el instrumento de protección en el que se incluyen aquellos bienes muebles, inmuebles e inmateriales del patrimonio cultural de Canarias de interés insular que, *sin gozar de la relevancia que define los bienes de interés cultural, ostenten valores...*» (art. 39.1 LPCC).

²⁶ No obstante, debe recordarse que la regulación estatal se hizo en un momento en el que la intervención en lo urbanístico del Estado era menos exigente, puesto que no se había producido el gran correctivo al sistema que impuso la conocida STC 61/1997, que cambió por completo la forma de legislar sobre la materia urbanística. Con esa cautela, una de las medidas estrella fue establecer la necesidad de planificación urbanística de determinados espacios con valores culturales, los denominados bienes de interés cultural complejos, como los conjuntos históricos, sitios históricos o zonas arqueológicas. El legislador estatal, ya en esa época, fue prudente al no predeterminar el instrumento de ordenación a utilizar, al emplear una fórmula amplia que admitía, junto a los planes especiales, cualquier otra figura equivalente regulada por las comunidades autónomas. Con ello se respeta la competencia autonómica en materia urbanística, que incluye la planificación urbanística. Será esa legislación la que dote de contenido aquel plan, establezca su procedimiento y señale cuál es el órgano competente para su formulación y aprobación. Sin embargo, añadió dos precauciones: a) el régimen de las obras autorizables en aquellos espacios dependiendo de si aquellos planes estaban aprobados o no, dando un destacado protagonismo a la Administración cultural en este último caso; b) establecer el informe favorable de la Administración cultural antes de la aprobación definitiva de aquellos planes, sin prejuzgar cual fuera aquella Administración. El problema que plantea este último aspecto es si la legislación estatal puede predeterminar el sentido de aquel informe. La duda surge en la medida que, cuando el legislador estatal establece la necesidad y sentido de un informe, lo hace para preservar una competencia propia (informe en materia de costas, de defensa, de obras de interés general, etc.). Sin embargo, en este supuesto la Administración cultural no va a ser la Administración estatal, sino la que determine la legislación autonómica; siendo ello así, ¿no es lógico que sea aquella legislación, competente igualmente en materia urbanística, sea la que establezca cómo desea que se realice y exprese esa voluntad de la

el planeamiento urbanístico se adapte cada vez que se produzca una declaración de bien de interés cultural. De este modo, cada vez que se dé esa circunstancia se debe proceder a la modificación del plan afectado²⁷. Aquella legislación entiende que, de esa forma, el patrimonio queda protegido de una manera más eficaz. Puede que en ello haya pesado la idea de que si no está reflejado en el plan, se olvide que ese bien está protegido, en la convicción de que lo que no está en el plan no existe, fruto de una cierta cultura técnica de que todo debe quedar plasmado en él. Sin embargo, esta solución plantea más problemas que ventajas y genera un riesgo de confusión respecto del régimen jurídico aplicable a los bienes de interés cultural. En realidad, el régimen de protección del BIC se encuentra en su declaración y en la legislación de patrimonio;

Administración cultural? Dicho de otra manera, la previsión y cautela estatal tendría sentido si lo que se estuviera preservando fuera una competencia propia del Estado, pero no es el caso. En este contexto, ¿podría el legislador autonómico eludir aquella previsión estatal o es un aspecto que vincula al legislador autonómico? ¿Podría la ley autonómica configurar ese informe de una manera diferente? Así lo ha entendido, al menos, el legislador canario cuando regula los planes de modernización turística, una figura sectorial de ordenación. El párrafo segundo del art. 7.1 de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Renovación y Modernización Turística de Canarias, según la redacción dada por Ley 9/2015, dispone que «cuando el área de intervención incluya o alcance a un conjunto histórico, el plan de modernización, mejora e incremento de la competitividad podrá ordenar el citado espacio, en parte o en su totalidad, en cuanto sea necesario, conciliando la renovación con la conservación de los valores culturales, con informe preceptivo del cabildo insular y con sujeción a los límites sustantivos que establece la Ley de Patrimonio Histórico de Canarias» —estudió esta modificación Hernández López (2019)—. En su caso, el plan especial de protección que se elabore posteriormente deberá incorporar las determinaciones que hubiera establecido el plan de modernización, mejora e incremento de la competitividad». Con esta regulación: 1) reconoce la capacidad de estos instrumentos para ordenar los conjuntos históricos en zonas turísticas; 2) configura el informe de la Administración cultural (Cabildos) como preceptivo, pero no le da carácter vinculante ni tampoco exige que deba ser favorable. El legislador autonómico entiende con ello que lo que forma parte de la competencia estatal es la necesidad de que la Administración cultural exprese su voluntad en el procedimiento de elaboración del plan a través de un informe, pero no el sentido de este, que se trata de un elemento que regular por la legislación autonómica como manifestación de sus títulos exclusivos en materia urbanística y de patrimonio cultural. Salvado ese extremo, una cuestión diferente es lo atinente a la regulación de las prohibiciones contenidas en la LPHE, que se proyecta sobre los conjuntos históricos (traslados, sustituciones, prohibición de publicidad, etc.). De ellas merece una atención especial la imposibilidad legal de alterar las alineaciones y rasantes, cuya finalidad es preservar la imagen del conjunto (esta prohibición deriva del juego de los arts. 20.3 y 21.2 y 3 de la LPHE). La jurisprudencia del Tribunal Supremo estimó que se trata de una prohibición absoluta que el planificador no puede ignorar, con independencia de que se haya criticado la rigidez técnica de esta solución legal. La STS de 5 de marzo de 1999 (RJ 2165) destacó que el inciso final del art. 20.3 significa que «se obliga a mantener las alineaciones urbanas existentes, precisando el inciso final del precepto que dicho mantenimiento se hará en todo caso; es decir, siempre» (FJ 4). En esa misma línea se expresó la STS de 29 de enero de 2002 (RJ 921) cuando, tras señalar la finalidad de la declaración de los conjuntos históricos y sus reglas definitorias más relevantes, afirma que en ellos se debe respetar «el mantenimiento a rajatabla de las alineaciones preexistentes» (FJ 2). La doctrina considera que la solución legal protege el trazado histórico original y solo este, que puede haber sido alterado con el transcurso del tiempo, por lo que no tendría sentido aplicar esa regla para los casos en que aquel hubiera desaparecido. Por ello criticaron la rigidez técnica de la solución legal. En este sentido se han manifestado, Barrero Rodríguez (1999, p. 306) y Alegre Ávila (2004, pp. 60-61). Pese a ello, lo cierto es que así se contempla en la legislación estatal: ¿se puede alterar esa regla por el legislador autonómico? El Tribunal Constitucional responde a esta cuestión de manera negativa, al vincularlo con el título competencial estatal de lucha contra la expoliación, en el sentido funcional que la jurisprudencia le da a ese concepto. Lo hizo en relación con el art. 24.2 a) de la Ley 3/2013 de Patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid, que establecía la obligación de respetar las alineaciones, rasantes y características volumétricas definidoras del inmueble «salvo casos excepcionales y previa autorización expresa de la Consejería competente en materia de patrimonio histórico», previsión que vulneraba el art. 21.3 LPHE en cuanto manifestación de la competencia estatal de lucha contra la expoliación del art. 149.1.28 CE (STC 122/2014, FJ 11). Sobre esta base, es fácil colegir que la legislación canaria de patrimonio cultural, tanto antes como ahora, incurre en inconstitucionalidad cuando regula el tema de las alineaciones en los conjuntos históricos, al permitir que el planificador las pueda alterar cuando se contribuya a conservar el carácter de aquellos bienes y su revitalización. El art. 79.3 LPCC, cuyo tenor literal dice que «se prohíben las modificaciones en las alineaciones y rasantes tradicionales, alteraciones de edificabilidad, parcelaciones y agregaciones de inmuebles, excepto cuando estas modificaciones se contemplen específicamente en los planes especiales de protección por contribuir a conservar el carácter del conjunto histórico o su revitalización». Con anterioridad, la LPHC de 1999 permitía esos cambios cuando contribuyeran positivamente a conservar el carácter del conjunto histórico (el derogado art. 34.2 LPHC). En términos similares a lo acontecido con la legislación madrileña, el legislador canario concibe que esa decisión está amparada por su competencia exclusiva en materia urbanística y de patrimonio cultural; sin embargo, tal y como se ha indicado, el Tribunal Constitucional concibe aquella prohibición como una submateria que encaja dentro de la competencia estatal de lucha contra la expoliación del art. 149.1.28 CE, lo que no puede ser ignorado por la legislación autonómica. Cuando se permite alterar las alineaciones, prohibidas por el legislador estatal, se está perjudicando el valor que aquella prohibición protege, de modo que con ello se invade la esfera estatal de competencia. La ley autonómica de patrimonio no puede habilitar al planeamiento para que cambie o altere aquella determinación urbanística porque es un aspecto que cae dentro de la órbita competencial estatal.

²⁷ Se puede encontrar ese deber de adaptación, a modo de ejemplo, en el art. 35 Ley Foral 14/2005, de 22 de noviembre, del Patrimonio Cultural de Navarra («las determinaciones contenidas en la declaración de un bien inmueble como Bien de Interés Cultural prevalecerán sobre las propias de los planes urbanísticos relativas al citado bien, que deberán ajustarse, en su elaboración o mediante modificación, a lo dispuesto en la citada declaración»); y en términos similares en el art. 64 de la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía («adecuación del planeamiento»); art. 35.5 de la Ley 5/2016, de 4 de mayo, del Patrimonio Cultural de Galicia («protección del patrimonio cultural en el planeamiento urbanístico»); también el art. 47.2 de la Ley de Patrimonio Cultural de Canarias de 2019 («efecto de la inclusión de un bien en el catálogo insular de bienes patrimoniales culturales»).

el plan no es competente para regularlo como no lo es para múltiples espacios y bienes que se encuentran dentro de su ámbito territorial.

En efecto, dentro de un plan existen ámbitos que no están regulados por ese plan: el espacio natural protegido, los sistemas generales supramunicipales, las infraestructuras de otras Administraciones públicas, espacios que quedan remitidos a planeamiento especial, como sucede con diversos bienes culturales complejos (conjuntos históricos, sitios históricos, zonas arqueológicas). Todos esos espacios, pese a estar dentro del perímetro de un planeamiento general, se regulan por otros instrumentos específicos.

Traer el contenido de la declaración de un BIC al plan no aporta nada porque el plan es incompetente para regularlo, como lo es para regular otros espacios. Es más, la declaración puede cambiar y, con ello, exigiría una nueva adaptación. Además, teniendo en cuenta el número creciente de declaraciones y el tiempo que se tarda en realizar una modificación del planeamiento, la adaptación sería un proceso inacabable porque siempre hay nuevas declaraciones o modificaciones que realizar. El riesgo que se genera es que, por efecto de aquella integración, se puede dar la falsa impresión de que el régimen del bien es el que está en el plan cuando, en realidad, aquella protección deriva del contenido de la declaración y de la normativa de patrimonio cultural. Asimismo, la protección del BIC no puede quedar diferida a la adaptación del plan, ¿el contenido de la declaración no es vinculante hasta que efectivamente se realice la adaptación? Evidentemente no. Si aquel contenido se incorpora, se podría llegar a entender que el instrumento de regulación de ese bien es el plan, cuando realmente este es incompetente. Incluso, podría llegar a pensar que al quedar aquel contenido incorporado al plan, al modificar dicho plan se puede alterar el régimen del BIC, lo que tampoco es admisible.

En consecuencia, la adaptación distorsiona el régimen protector del BIC; no es, por tanto, una técnica adecuada para conseguir la finalidad protectora, empezando porque el instrumento de ordenación es incompetente para regularlo, aunque pueda incorporar su contenido. Parte de una idea omnicomprensiva del planeamiento en el sentido que debe recogerlo todo y si no está en el plan no es obligatorio, aunque esto no sea así. El plan se ve condicionado por normativa externa que tiene que respetar, aunque no forme parte de su contenido (por ejemplo, las servidumbres administrativas). Parece más bien que con esa adaptación el plan actúa de mero inventario de los bienes puesto que no tiene competencia para ordenarlos, función que puede conseguirse, teniendo en cuenta la diversidad de instrumentos protectores, sin necesidad de recurrir a aquella técnica urbanística. Por ello es más adecuada la solución utilizada por la legislación vasca cuando simplemente señala que los instrumentos de planeamiento deben respetar los valores protegidos, estableciendo una «ordenación compatible» con aquellos valores, pero sin necesidad de realizar aquellos procesos complejos de adaptación²⁸. El plan debe realizar una ordenación que sea respetuosa con esos valores, como lo hace con otros aspectos externos al plan y que se rigen por su normativa específica. La adecuación no implica adaptación, sino que aquellos valores no se vean perjudicados. En este caso, es tener presente que allí existe un bien protegido, al margen de si el plan recoge o no aquella circunstancia porque esa exigencia viene impuesta desde fuera del plan.

4.2. Expansión del control previo

El sistema de doble autorización, cultural y urbanística, ha sido una de las características en el sistema de control de las intervenciones que realizar en los bienes de interés cultural²⁹. Las nuevas leyes autonómicas de patrimonio no han hecho sino aumentar ese sistema, favorecido por la utilización de un concepto abierto de patrimonio cultural y por el uso de figuras generales (catálogos o registros). Las autorizaciones se exigen a toda intervención sobre los bienes pertenecientes a ese patrimonio genérico, cualquiera que sea el grado de protección o por estar inscrito en un catálogo o registro general que recoge todos aquellos bienes que han sido protegidos por diversas vías. De este modo, los supuestos en los que debe actuar con carácter previo la Administración cultural aumentan exponencialmente, dado que ya no se limita a los bienes que hayan sido declarados BIC.

²⁸ Art. 47 de la Ley 6/2019, de 9 de mayo, de Patrimonio Cultural Vasco de («adecuación del ordenamiento urbanístico, territorial y medioambiental a la protección cultural»).

²⁹ A propósito del estudio de los conjuntos históricos, C. Barrero Rodríguez da cuenta de los sistemas establecidos en las comunidades autónomas, diferenciando aquellas que se mantienen en el modelo de doble autorización de las que integran en el procedimiento de otorgamiento de licencia el control de la Administración cultural mediante informe, sistema que considera más acorde con el principio de unidad procedimental derivado de la LPHE (Barrero Rodríguez, 2006, pp. 262-289).

Es más, incluso en supuestos en los que no es necesario el requisito de la autorización previa cultural, la intervención municipal se hace, en muchos casos, desligada de la legislación urbanística general. En efecto, desde hace unos años junto a la tradicional licencia urbanística, la legislación ha ido incorporando mecanismos de control *ex post facto* como las declaraciones responsables o las comunicaciones previas para intervenciones de menor entidad³⁰. De este modo, conforme a los principios de necesidad y proporcionalidad, se gradúa la intensidad de las intervenciones y no es necesario que para todo sea exigible una licencia municipal urbanística previa. Es cierto que esa graduación no se aplica a los bienes de interés cultural, en el que el sistema de doble autorización se ha mantenido prácticamente impertérito. De esta manera, como se ha indicado, el modelo se ha extendido a un mayor número de bienes. No obstante, en algunas ocasiones aparecen pequeños cambios, como el eximir de aquella autorización previa las actuaciones de poca relevancia³¹ o introducir las comunicaciones previas dependiendo del nivel de protección³².

Al margen de la autorización o comunicación previa de naturaleza cultural, lo cierto es que la flexibilización tampoco ha calado en el título urbanístico de control, esencialmente la licencia. Este sigue siendo la técnica por excelencia para autorizar las intervenciones, no solo en los bienes de interés cultural, sino en los bienes catalogados. En estos últimos, según lo que ha quedado expuesto, habría que diferenciar, según el papel que cumplen, si opera como catálogo-registro o en su función tradicional de mecanismo de protección local urbanístico, lo que puede introducir importantes matices. En los bienes catalogados tradicionales la exigencia de licencia para todo tipo de intervención resulta excesiva³³. Salvando las diferencias que puedan existir entre las comunidades autónomas, esos bienes pueden tener niveles de protección diferentes. Puede que se proteja todo el bien en su totalidad (protección integral), un elemento en particular (protección parcial) o que cumpla un papel de protección ambiental, es decir, que el bien contribuya a conformar la imagen del espacio en que se ubica, aunque sea un bien de escaso valor. Ante esa situación, la exigencia de licencia municipal previa para todo tipo de intervenciones y desligado de ese grado de protección resulta desproporcionado, máxime si el nivel de protección es parcial, vinculado a un elemento patrimonial concreto y la intervención se produce fuera de ese elemento.

En esos supuestos sería posible utilizar técnicas de control menos gravosas (comunicaciones previas, declaraciones responsables, actuaciones exentas). Es posible y necesario introducir elementos de simplificación que no impliquen un peligro para la protección patrimonial, estableciendo un marco más proporcional y razonable en las técnicas de control. Así como ha sido posible eximir de autorización previa cultural determinadas actuaciones por su poca entidad, con más razón ese mismo criterio se puede extender a las actuaciones urbanísticas cuando las intervenciones no afecten a los valores protegidos.

5. IMPRESCRIPTIBILIDAD EN AUMENTO EN EL ÁMBITO CULTURAL

La imprescriptibilidad ha aumentado paulatinamente en el ámbito cultural. Cada vez se van incorporando nuevos supuestos que legitiman a la Administración la realización de actuaciones sin sometimiento a plazo alguno, a saber:

³⁰ En la línea de contraer el alcance de la autorización previa, Rebollo Puig (2019, p. 12) destacó «lo que cabe añadir es que no tienen impacto en el patrimonio histórico las obras que, sin producirse sobre inmuebles individualmente protegidos sino sobre su entorno, no tengan relevancia exterior ni alteren ese entorno. Y quizá quepa también aceptar que en los casos en que sí sean necesarias esas autorizaciones el control administrativo para su otorgamiento debe quedar constreñido al cumplimiento de la legislación cultural y urbanística necesario para la preservación de los valores propios de ese patrimonio».

³¹ Por ejemplo, en Galicia la Instrucción de 8 de noviembre de 2017, relativa al trámite de autorizaciones en materia de patrimonio cultural en los bienes inmuebles catalogados y declarados de interés cultural, sus contornos de protección y las zonas de amortiguación (DOG 231 de 5 de diciembre de 2017), establece una serie de supuestos en los cuales no es necesario solicitar la autorización previa en esa clase de bienes. Asimismo, la Ley 8/2023, de 30 de marzo, de Patrimonio Cultural de la Comunidad de Madrid, exime también de esa autorización a determinadas actuaciones a realizar sobre los bienes de interés patrimonial (art. 52.2).

³² La Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía, exige comunicación previa en lugar de autorización (art. 33 para bienes inmuebles; art. 43 para bienes muebles), que queda reservada a los BIC, para las intervenciones que realicen en los bienes de catalogación general (comunicación previa cultural-licencia municipal). La legislación madrileña citada somete a comunicación previa las intervenciones sobre bienes muebles catalogados (art. 54).

³³ Lo hace, por ejemplo, el art. 82.1 de la Ley de Patrimonio Cultural de Canarias de 2019 («resultando necesaria la obtención de licencia para cualquier intervención exterior o interior»), pese a que la legislación urbanística contempla la técnica de las comunicaciones previas o las actuaciones exentas para determinadas actuaciones de menor impacto.

- a) acción de recuperación posesoria ante la imposibilidad de que prospere la *usucapio* con valores de bienes culturales, bien por su carácter demanial o por la mera atribución pública de la titularidad³⁴. De este modo, así como una parte de la doctrina se había pronunciado en contra del mantenimiento de este privilegio en un ámbito tan clásico como el dominio público³⁵, la legislación de patrimonio cultural se apunta al favorecimiento de la desidia administrativa³⁶.
- b) Acción de restitución de los daños ocasionados en los bienes con valores culturales³⁷.
- c) Acción de restablecimiento de la legalidad sobre determinados bienes con valores culturales (fundamentalmente BIC y bienes catalogados)³⁸.
- d) Acción para recuperar los bienes indebidamente exportados³⁹.
- e) Acción de restablecimiento de la legalidad sobre el cumplimiento de toda la normativa cultural genéricamente considerada⁴⁰.

Sin duda, este último aspecto es el más reciente y también el más preocupante⁴¹. Al margen de cuál sea el grado de protección del bien, la Administración pública podrá exigir su cumplimiento en cualquier momento sobre cualquier extremo contenido en la normativa cultural. Lo patrimonial se convierte en lo más importante dentro del sistema, equiparable a los delitos de lesa humanidad, el genocidio o los delitos de terrorismo con resultado de muerte. De esta manera, un ilícito administrativo tiene una mayor gravedad que algunos delitos, que se someten a prescripción.

Frente a dicha habilitación, debe recordarse que, incluso en los supuestos de nulidad absoluta, existe una multiplicidad de límites que impiden a la Administración instar la revisión de oficio, potestad que se configura *a priori* como imprescriptible. Razones de seguridad jurídica, buena fe y respeto a los derechos adquiridos de los particulares, amortiguan los efectos que desplegaría la nulidad. Esto es así porque legalidad y seguridad son dos principios esenciales de nuestro sistema jurídico que conviven como parte del sistema jurídico y le dotan de una justicia material que modulan las consecuencias derivadas de un positivismo formal abandonado desde hace tiempo, pero que, en ocasiones, revive por automatismo y desligado del resto de los valores superiores de nuestro sistema jurídico.

Ningún ámbito jurídico-administrativo, por muy importante que sea, se puede blindar con la imprescriptibilidad genérica de la acción de restablecimiento de la legalidad. Si cundiera el ejemplo se vaciaría por

³⁴ La legislación autonómica ha recogido esta imprescriptibilidad de diversas formas, bien por el criterio de la titularidad o por de la naturaleza protectora. A modo de ejemplo, cabe citar el art. 28 de la Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del Patrimonio Cultural Catalán («los bienes culturales de interés nacional y los bienes muebles catalogados que son de propiedad de la Generalidad o de las administraciones locales de Cataluña son imprescriptibles...»); el art. 24 de la Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciano («los bienes incluidos en el Inventario General del Patrimonio Cultural Valenciano de que sean titulares las administraciones públicas de la Comunidad Valenciana son inalienables e imprescriptibles...»); el art. 61 de la Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés («los bienes muebles incluidos en el censo general del patrimonio cultural aragonés pertenecientes a las Administraciones Públicas son imprescriptibles...»); el art. 44 de la Ley 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural Valenciano («los bienes declarados de interés cultural y los de interés local que sean propiedad de la Comunidad Autónoma de Cantabria o de las entidades locales, serán imprescriptibles...»); el art. 25 de la Ley 2/1999, de 29 de marzo, de Patrimonio Histórico y Cultural de Extremadura («los bienes declarados de interés cultural, los bienes inventariados y los bienes inmuebles registrados que sean propiedad de la Comunidad autónoma o de las entidades locales serán imprescriptibles...»); el art. 28 de la Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León («Los bienes declarados de interés cultural que sean propiedad de la Comunidad Autónoma o de las entidades locales serán imprescriptibles...»); el art. 33 de la Ley 4/2003, de 16 de mayo, de Patrimonio Cultural de Castilla-La Mancha («los bienes incluidos dentro del Catálogo del Patrimonio Cultural de Castilla-La Mancha y que sean propiedad de la Administración regional o de las entidades locales serán imprescriptibles...»); el art. 28 de la Ley 6/2019, de 9 de mayo, de Patrimonio Cultural Vasco («los bienes de titularidad pública inscritos en el Registro de la CAPV del Patrimonio Cultural Vasco son imprescriptibles e inembargables»); el art. 46 de la Ley 8/2023, de 30 de marzo, de Patrimonio Cultural de la Comunidad de Madrid («los bienes muebles de interés cultural cuya titularidad pertenezcan a la Comunidad de Madrid o a los municipios madrileños serán imprescriptibles (...) quedando, por tanto, sujetos al régimen de uso y aprovechamiento propio de los bienes demaniales»).

³⁵ Así se manifestó García de Enterría (1974, p. 136). En la misma línea critica la atribución indiscriminada de este privilegio López Ramón (2012, pp. 94-96), no solo a la equiparación de potestades entre el dominio público y el patrimonial, sino a un ejercicio sin matices de las potestades administrativas desligadas de las situaciones reales concretas, lo cual puede generar abusos.

³⁶ Habla de indolencia de la Administración pública Morillo-Velarde Pérez (1992, p. 93).

³⁷ Por ejemplo, lo dispuesto en el art. 135.1 de la Ley 5/2016, de 4 de mayo, del Patrimonio Cultural de Galicia; en un sentido similar, el art. 103.2 de la Ley 8/2023, de 30 de marzo, de Patrimonio Cultural de la Comunidad de Madrid; art. 144.3 de la Ley 11/2019, de 25 de abril, de Patrimonio Cultural de Canarias.

³⁸ Cfr. las referencias citadas en nota 32.

³⁹ Así lo expresa el art. 29.1 en relación con el art. 5, ambos de la LPHE. Sobre su interpretación se puede destacar la STS 466 de 30 de enero de 2004, RJ/2004/1043. Sobre las consecuencias del tráfico ilegal, Alonso Ibáñez (1992, pp. 344-346).

⁴⁰ En este sentido, el art. 60 de la Ley 11/2019, de 25 de abril, de Patrimonio Cultural de Canarias.

⁴¹ En mayor detalle, González Sanfiel (2024).

completo la esencia del Estado de derecho. El valor de civilización que supone la existencia de los bienes con valores culturales no se encuentra por encima del valor que representa el Estado de derecho, porque el olvido de ello sería lo incivilizado.

6. CONCLUSIONES

El análisis de los problemas que han sido analizados en el presente estudio, a raíz de los desarrollos que las nuevas leyes de patrimonio cultural han llevado a cabo, permite destacar algunas conclusiones:

Pérdida de eficacia de las categorías protectoras frente a una consideración general y abstracta de lo patrimonial

Si lo importante es que el bien pertenezca al patrimonio cultural en abstracto, incluso, sin necesidad de su declaración como tal, el recurso a las específicas categorías protectoras pierde su sentido de definir el estatuto de la propiedad, los derechos y deberes que corresponden a su titular. Las categorías se difuminan dentro de esa referencia a un patrimonio genérico. El problema se agrava por el uso abusivo de las categorías, la subsunción de estas en otras más amplias y el uso de unas con los efectos de otras. El resultado es una amalgama en el que los regímenes jurídicos se confunden y entrecruzan y en donde la importancia del valor queda diluida como elemento caracterizador de su relevancia. Todo se vuelve importante, no hay graduación. Un caldo de cultivo propicio para el abuso.

Habilitación genérica en favor de la Administración

En paralelo, a río revuelto se habilita a la Administración con unos poderes que no quedan limitados a determinadas categorías, sino que se proyectan sobre aquel patrimonio definido con una fórmula abierta e imprecisa. De este modo, la habilitación para reaccionar contra el incumplimiento del deber de conservación que no está vinculado a una categoría protectora, sino porque el bien pertenece al patrimonio cultural. Así, el apoderamiento de la Administración pública crece de forma imperceptible, al utilizar ahora sus potestades en favor de aquel patrimonio genérico o por relación con la categoría omnicomprendiva en el que se depositan todos los niveles protectores (nueva delimitación del catálogo). Si todo es patrimonio cultural, la Administración puede, por tanto, intervenir sobre cualquier bien que pueda tener alguna conexión con esa abstracción.

Incremento de la inseguridad jurídica

Esa nueva configuración jurídica coloca a los titulares de los bienes con valores culturales en una situación de incertidumbre, de no certeza, lo contrario a una idea mínima de derecho; las reglas no quedan claras. Aunque un particular obtenga una licencia para intervenir sobre un bien no protegido, la Administración siempre puede encontrar un «valor» para neutralizar y dejar sin efecto aquella actuación, aunque ese bien hubiera estado en el más completo olvido y abandono para aquella antes de aquella circunstancia. La licencia o cualquier otro título habilitante activa el interés por la protección. Esto se rehoga con potestades imprescriptibles que van ampliándose de forma progresiva y que permiten, en cualquier momento, reaccionar contra lo que la Administración entiende que es contrario con aquellos valores culturales, incluso aunque no estuvieran declarados. Un triste epílogo por donde está desbarrando el Estado de derecho en la esfera de los bienes con valores culturales. El valor de civilización que supone la existencia de los bienes con valores culturales no se encuentra por encima del valor que representa el Estado de derecho, porque el olvido de ello sería lo incivilizado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abad Licerias, J. M. (1999). La distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de patrimonio cultural histórico-artístico: soluciones doctrinales. *Revista Española de Derecho Constitucional*, (55), 133-184. <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-espanola-de-derecho-constitucional/numero-55-eneroabril-1999/la-distribucion-de-competencias-entre-el-estado-y-las-comunidades-autonomas-en-materia-de-patrimonio-2>

- Alegre Ávila, J. M. (1994). *Evolución y régimen jurídico del patrimonio histórico: la configuración dogmática de la propiedad histórica en la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español*. Ministerio de Cultura.
- Alegre Ávila, J. M. (2004). Patrimonio histórico y comunidades autónomas. *Revista Española de Derecho Administrativo*, (121), 49-66.
- Alonso Ibáñez, M. R. (1992). *El patrimonio histórico, destino público y valor cultural*. Civitas.
- Alonso Ibáñez, M. R. (2005). *Los catálogos urbanísticos y otros catálogos protectores del patrimonio cultural inmueble*. Aranzadi.
- Álvarez Álvarez, J. L. (1989). *Estudios sobre el patrimonio histórico español, y la Ley de 25 de junio de 1985*. Civitas.
- Barrero Rodríguez, C. (1990). *La ordenación jurídica del patrimonio histórico*. Civitas.
- Barrero Rodríguez, C. (1999). La alteración de alineaciones en los conjuntos históricos. La interpretación del artículo 21.3 de la Ley de Patrimonio Histórico Español (a propósito de la sentencia del Tribunal Supremo de 5 de marzo de 1999). *Revista Patrimonio Cultural y Derecho*, (3), 301-308. <https://idus.us.es/bitstream/handle/11441/44215/La%20alteraci%C3%B3n%20de%20alineaciones.PDF?sequence=1&isAllowed=y>
- Barrero Rodríguez, C. (2006). *La ordenación urbanística de los conjuntos históricos*. Iustel.
- Bermúdez Sánchez, J. (2019). *Derecho del patrimonio histórico y cultural: gestión estatal, autonómica y local*. Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional.
- Fernández Rodríguez, T. R. (2001). La ordenación urbanística de los conjuntos históricos: breve denuncia de los excesos al uso. En *Estudios de derecho ambiental y urbanístico* [monografía asociada al núm. 2 de la Revista de Urbanismo y Edificación] (pp. 241-253). Aranzadi.
- García de Enterría, E. (1974). *Dos estudios sobre la usucapión en Derecho Administrativo* (ed. orig. de 1955). Tecnos.
- García de Enterría, E. (1983). Consideraciones sobre una nueva legislación del patrimonio artístico, histórico y cultural. *Revista Española de Derecho Administrativo*, (39), 575-594.
- Giannini, M. S. (2005). Los bienes culturales. *Revista Patrimonio Cultural y Derecho*, (9), 11-42 (traducción de la versión italiana).
- González Sanfiel, A. M. (2024). La imprescriptibilidad de la acción de restablecimiento de la legalidad en bienes culturales: un poder necesariamente limitado. *Revista Española de Derecho Administrativo*, (231), 93-116.
- Hernández López, C. (2019). La ordenación de los conjuntos históricos por planes turísticos. El caso de Canarias. En J. R. Fuentes i Gasó, M. T. Carballeira Rivera y D. L. González Lopo (coords.), *Camino de Santiago y patrimonio cultural: una visión jurídica integradora* (pp. 319-336). Atelier.
- López Ramón, F. (2012). *Sistema jurídico de los bienes públicos*. Civitas.
- Morillo-Velarde Pérez, J. I. (1992). *Dominio público*. Trivium.
- Muñoz Machado, S. (1981). *Las potestades legislativas de las comunidades autónomas* (2.ª ed.). Civitas.
- Muñoz Machado, S. (2007). *Derecho Público de las comunidades autónomas* (tomo I, 2.ª ed.). Iustel.
- Parejo Alfonso, L., Macías Hernández, A. M., Barrero Rodríguez, C., Vaquer Caballería, M., Suay Rincón, J., Villar Rojas, F. J., González Sanfiel, A., Mañoso Valderrama, J., Silva Pérez, R. y Alonso Bilbao, I. (2021). *Los bienes de interés cultural. El Oasis de Maspalomas*. Universidad Carlos III de Madrid.
- Prieto de Pedro, J. J. (2006). *Cultura, culturas y Constitución* (4.ª ed.). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Rebollo Puig, M. (2019). De las licencias urbanísticas a las declaraciones responsables. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (11), 6-28. <https://doi.org/10.24965/reala.v0i11.10655>
- Sánchez-Mesa Martínez, L. J. (2023). Municipios y patrimonio cultural: hacia un posible reajuste del sistema de protección de los bienes culturales inmuebles. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (19), 148-171. <https://doi.org/10.24965/reala.11196>
- Suay Rincón, J. (2021). Aspectos procedimentales en la declaración de los bienes culturales. En *Los bienes de interés cultural. El Oasis de Maspalomas* (pp. 145-167). Universidad Carlos III de Madrid.
- Villar Rojas, F. J. (2021). La declaración de bien de interés cultural: la competencia del Gobierno autonómico. En *Los bienes de interés cultural. El Oasis de Maspalomas* (pp. 168-184). Universidad Carlos III de Madrid.