

# EN EL DÉCIMO ANIVERSARIO DE LA LEY 16/1985 III

**José María Abad Licerias**  
*Abogado*

El somero análisis que hemos realizado en esta trilogía de artículos sobre diversos aspectos relacionados con la Ley del Patrimonio Histórico Español, ha de culminar con la presentación de la más significativa doctrina que sobre el tema ha elaborado la Sala Tercera del Tribunal Supremo al conocer de aquellas pretensiones que se hayan formulado respecto a actos de las diferentes Administraciones Públicas que directa o indirectamente hayan incidido en la normativa reguladora del Patrimonio Cultural.

Las distintas sentencias dictadas por el Tribunal Supremo en esta materia tienen como fin completar el ordenamiento jurídico mediante su interpretación y aplicación. Este conjunto de sentencias configuran la denominada jurisprudencia, es decir, la doctrina establecida reiteradamente por el Tribunal Supremo, cuyo alcance y efectos para el resto de los jueces y Tribunales es fundamental al estar obligados a respetarla y acatarla.

Aunque es frecuente calificar como de jurisprudencia a las resoluciones dictadas por cualquier juez o Tribunal, en rigor este término sólo ha de atribuirse a las sentencias que cumplan los siguientes requisitos:

- Que sean dictadas por alguna de las Salas del Tribunal Supremo.
- Que se trate de doctrina reiterada, al menos, en dos sentencias.
- Que la doctrina se establezca al aplicar o interpretar la ley, la costumbre o los principios generales del Derecho.
- Que tal doctrina haya sido utilizada como razón básica para adoptar la decisión contenida en las sentencias.
- Que exista identidad entre los casos concretos decididos por las sentencias, sin que baste una mera similitud o analogía.

Tras estas ideas básicas, necesarias para apreciar en sus justos términos el significado y alcance de la jurisprudencia dictada por el Tribunal Supremo, expondremos doce principios fundamentales consagrados en la doctrina judicial con relación al patrimonio histórico, acompañados de la reseña de la fecha de la sentencia y de un breve extracto de su contenido.

## Declaraciones Genéricas

**La protección, conservación y promoción del patrimo-**

**nio cultural es una obligación de los poderes públicos nacionales e internacionales**

En este sentido la sentencia de 13 de abril de 1981 expone que: "El derecho social a la cultura, que trasciende incluso de los límites nacionales para ser objeto de creciente regulación internacional y que en el campo espiritual viene ya inserto en el patrimonio colectivo de la Humanidad, presenta unas tan acusadas cualidades de esencialidad e importancia que hace inexcusable aplicar su legislación protectora en el sentido más favorable a los fines de conservación de los bienes culturales".

**La protección del patrimonio cultural es uno de los objetivos destacados del Estado**

Así se deduce de la sentencia de 17 de mayo de 1985 cuando afirma: "Que toda declaración de interés Histórico-artístico o de Conjunto Histórico efectuado por la Administración responde al singular interés del Estado en conservar la riqueza monumental, los tesoros y reliquias que constituyen la grandeza histórica de nuestra Nación cuya tutela está encomendada a la Dirección General de Bellas Artes para evitar actividades destructivas o que impidan la visión de la grandeza que encierran los Conjuntos declarados Histórico-Artísticos".

**El derecho de propiedad está sometido al interés público, en especial, en materia de Patrimonio Cultural**

Así, la sentencia de 26 de junio de 1971, como pionera de la doctrina de la función social de la propiedad consagrada en el artículo 33 de la Constitución Española afirma que: "El derecho de propiedad privada en la legislación actual, no es absoluta, sino que está sometido a las exigencias del interés público general y entre otras limitaciones figura la de protección del Patrimonio histórico-artístico nacional".

**Declaraciones respecto a la competencia de las Administraciones Públicas**

**Todo inmueble integrante del Patrimonio Histórico Español está sometido a una doble legislación, de carácter especial y urbanístico, cuyas competencias se atribuyen a diferentes Administraciones Públicas**

En este sentido, mientras que la materia urbanística corresponde a los Ayuntamientos, la defensa del patrimonio histórico se confiere a las Comunidades

Autónomas, (a quienes se han trasferido las competencias que anteriormente centralizaba la Dirección General de Bellas Artes). Esta premisa está recogida en la sentencia de 7 de marzo de 1990 al recordar que: "Las competencias que antes venían atribuidas a organismos dependientes del Estado, fueron trasferidas a las Comunidades Autónomas conforme se encuentra establecido en el artículo 148.1 puntos 15 y 16 de la Constitución".

***Existe una competencia concurrente en el campo cultural entre los órganos competentes de las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos***

Así se refleja en la sentencia de 26 de abril de 1989 al decir que: "La licencia otorgada por el Ayuntamiento de Tarragona no era suficiente pues se trataba de materia competencial compartida con la Administración de la Generalidad de Cataluña".

***La intervención de los órganos autonómicos encargados de la protección del patrimonio histórico condicionan la actuación municipal cuando están afectados bienes culturales, sin que ello suponga un desconocimiento o vulneración de la autonomía municipal***

En este sentido la sentencia de 21 de febrero de 1989 declara que: "Cuando en aquellas funciones privativas de los Ayuntamientos, concurren facetas artísticas, históricas o monumentales, además del ordenamiento urbanístico, ha de aplicarse también necesariamente la normativa estatal nacida de otro Ordenamiento especial integrado por la Ley de Patrimonio Histórico Español".

***La intervención de los órganos autonómicos competentes para la salvaguardia del patrimonio cultural tiene un carácter previo e imperativo sobre las Administraciones Locales cuando del Patrimonio Histórico se trata***

Este es el tenor contenido en la sentencia de 10 de julio de 1989 cuando, con relación al artículo 23 de la Ley 16/1985, expone que: "No podrán otorgarse licencias para la realización de obras que, conforme a lo previsto en la presente ley (16/1985), requieran cualquier autorización administrativa hasta que ésta haya sido concedida. Por lo tanto, siendo esta autorización administrativa preceptiva y previa a la municipal, no debió otorgarse la licencia urbanística solicitada hasta no contarse con aquella".

***Las atribuciones de los organismos protectores del Patrimonio Histórico-Artístico se concretan en una serie de amplias facultades***

La sentencia de 3 de octubre de 1986 las sistematiza en los siguientes apartados:

- "Impedir las obras que pudieran producir daños o perjuicios irreparables, aunque hubieran sido autorizadas por la Administración competente en otras materias.
- Que no se pueden invocar derechos declarados por órganos encargados de círculos de intere-

ses distintos al de la estricta protección del Patrimonio.

- Que las licencias o autorizaciones de aquéllos no condicionan las decisiones que hayan de tomar los órganos específicos encargados de dicha protección por la Ley.
- Que las normas urbanísticas y las que regulan la defensa del patrimonio histórico-artístico responden a hipótesis diferentes.
- Que en caso de conflicto prevalecen las segundas, en función del derecho a la cultura a cuya defensa responden, y que, en consecuencia, los organismos del Ministerio encargados de la conservación y defensa del patrimonio histórico-artístico no están vinculados por las normas urbanísticas –o de cualquier otra materia– y pueden, separándose de ellas, adoptar e imponer las limitaciones que discrecionalmente estimen necesarias para dicha defensa".

***Las competencias administrativas en materia de Patrimonio Histórico no son ilimitadas sino que han de someterse a la ley y al resto del ordenamiento jurídico***

A título ejemplificativo, la sentencia de 30 de septiembre de 1983 expone que las decisiones adoptadas en defensa del Patrimonio Cultural: "Solamente deben ser contradichas cuando supongan una extralimitación o aplicación errónea o indebida de sus facultades en defensa de tales intereses".

***Declaraciones respecto a la posición de los particulares con relación al Patrimonio Histórico***

***La Administración competente en materia de Patrimonio Cultural debe tender a su conservación mediante la adopción de medidas que lesionen lo menos posible los derechos de los particulares***

El análisis realizado en esta trilogía de artículos sobre diversos aspectos relacionados con la Ley 16/1985 del Patrimonio Histórico Español, culmina con la presentación de la más significativa doctrina que sobre el tema ha elaborado la Sala Tercera del Tribunal Supremo al conocer de aquellas pretensiones que se hayan formulado respecto a actos de las diferentes Administraciones Públicas

Con este fin la sentencia de 6 de abril de 1992 declara que: "Los Organismos protectores del patrimonio histórico-artístico pueden, separándose incluso, si ello fuera necesario, de las normas urbanísticas y de las licencias que se hubiesen otorgado por otros organismos, adoptar o imponer las limitaciones que discrecionalmente estimen necesario para tal fin, si bien el ejercicio de esta potestad ha de ser razonable y limitar lo menos posible los derechos de los propietarios afectados".

***Los ciudadanos, individualmente considerados o agrupados en Asociaciones, están legitimados para ejercitar la acción pública en defensa del Patrimonio Histórico***

En este sentido, la sentencia de 15 de febrero de 1985 recoge como ejemplo la actuación de una asociación al denunciar infracciones cometidas contra el patrimonio cultural de su localidad, a la que el Tribunal Supremo reconoce que: "Siendo por tanto lo procedente que la Asociación ejercitando, en su caso, la acción pública, impugnara cada una de las licencias concedidas a las concretas obras efectuadas sin ellas, o acudir a aquéllos organismos quienes podrían procurar la invalidez de las licencias que, sin su previo informe, se hubieran concedido".

***La Ley del Patrimonio Histórico impone muchas obligaciones sobre los particulares por lo que en justa reciprocidad han de otorgarse a aquéllos medidas de fomento y estímulo a distintos niveles, entre los que destaca el fiscal***

Con esta idea la sentencia de 12 de junio de 1990 postulaba la extensión de la exención de la antigua Contribución Territorial Urbana, (hoy Impuesto sobre Bienes Inmuebles), no sólo: "A los edificios declarados expresa e individualmente Monumentos histórico-artísticos, sino también a aquellos inmuebles artísticos o históricos, aunque no hayan sido objeto de declaración especial que los califique como Monumentos histórico-artísticos, si están incluidos en el perímetro de núcleos de edificación declarados Monumentos histórico-artísticos, al ser aplicables sin especial declaración ya que en correspondencia a las limitaciones que impone esta Ley, los inmuebles histórico-artísticos quedan exentos de cargas fiscales".

#### **Reflexión Final**

A lo largo de estos artículos hemos intentado presentar, desde un punto de vista objetivo, diversos aspectos parciales relacionados con la Ley 16/1985.

Sin embargo, antes de concluir, quisiéramos apartarnos por un momento de aquella actitud y reproducir una inquietud que tuvimos ocasión de presentar públicamente en las Jornadas celebradas en Burgos los días 3 al 5 de noviembre de 1995 con motivo de la XVII Reunión de Asociaciones y Entidades para la defensa del Patrimonio Cultural y su entorno. Nos referimos al ejercicio ante los juzgados y Tribunales de justicia de la acción pública reconocida a favor de los ciudadanos y asociaciones para salvaguardar y defender el Patrimonio Cultural.

En efecto, partiendo de un principio general consagrado en el artículo 7º.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, dos son las jurisdicciones en las que se puede ejercitar una acción de carácter público en defensa del interés colectivo que representa el Patrimonio Cultural: por un lado, la jurisdicción penal; y por otro, la jurisdicción contencioso-administrativa.

Con relación al orden penal y, dejando aparte la labor encomendada con carácter general por la Constitución y las leyes a favor de los jueces y Tribunales y al Ministerio Fiscal; cualquier ciudadano

puede (dejando a salvo la posibilidad de denuncia ante las autoridades), ejercitar la acción pública reconocida en el artículo 101 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para perseguir los delitos o faltas cometidos contra el patrimonio histórico.

El ejercicio de este derecho, que otorgaría al particular o a la asociación actuante en el proceso la posición de acusador particular, está condicionado a una serie de requisitos entre los que destacan la necesidad de interponer una querrela, la de ser defendido por Abogado y representado por un Procurador; así como prestar fianza, dado que no se les consideraría los ofendidos y perjudicados por el delito, dejando a salvo una hipotética condena en las costas procesales.

Se trata, en definitiva, de una serie de graves condicionamientos económicos que dificultan, cuando no impiden en la práctica, el ejercicio material de aquella facultad teórica por parte de un ciudadano o una agrupación de éstos.

Con relación al orden contencioso-administrativo, unas similares dificultades económicas están presentes al ejercitar la acción pública consagrada en el artículo 8º.2 de la Ley 16/1985, así como en preceptos similares de la normativa dictada por las Comunidades Autónomas en materia de Patrimonio Histórico, (por ejemplo, el artículo 3º de la Ley de 3 de julio de 1990 del Patrimonio Cultural Vasco; el artículo 5º.2 de la Ley de 3 de julio de 1991 del Patrimonio Histórico de Andalucía; y el artículo 5º.1 de la Ley de 30 de septiembre de 1993 del Patrimonio Cultural Catalán).

Este panorama normativo salpicado de continuos obstáculos, lleva a la conclusión de afirmar que el potencial ejercicio del derecho a la acción pública por parte de todo ciudadano o asociación, quede reducido a una mera utopía. Para intentar paliar estas dificultades pueden ofrecerse diversas soluciones, de entre las que destacaríamos la concesión mediante ley del beneficio de justicia gratuita a favor de aquéllas asociaciones que en sus Estatutos tengan reconocidos como uno de sus fines principales la defensa del Patrimonio Cultural.

Con ello se equipararían a estas personas jurídicas con otras Instituciones y entidades que ya gozan de dicho beneficio legal, en donde se sitúan, a título de ejemplo, la Cruz Roja Española, así como las Cajas de Ahorro y Montes de Piedad, consideradas éstas últimas como fundaciones, lo que en la actualidad resulta sumamente anacrónico en atención a la actividad mercantil que desarrollan y a su elevado potencial económico.

Esta singular medida que proponemos estimamos que podría tener plena cabida en el espíritu inspirador del artículo 119 de la Constitución Española que propugna la gratuidad de la justicia en los términos dispuestos en la ley y para quienes carezcan de recursos suficientes para litigar.