

## La articulación de la participación ciudadana en las normas reguladoras de las intervenciones de conservación/restauración: espacios para la mejora y para la contención

Leonardo J. Sánchez-Mesa Martínez | Dpto. de Derecho Administrativo, Universidad de Granada

URL de la contribución <[www.iaph.es/revistaph/index.php/revistaph/article/view/5622](http://www.iaph.es/revistaph/index.php/revistaph/article/view/5622)>

Se nos solicita una reflexión bajo la temática “Necesidad, canales y límites de la participación ciudadana en los procesos de restauración”, reflexión que aportaré, en mi condición de jurista, a la luz del ordenamiento jurídico vigente y, dadas las limitaciones del formato, en unos términos muy resumidos, articulados a partir de premisas casi telegráficas<sup>1</sup>.

1. La ausencia de referencias a la participación ciudadana en los procedimientos de intervención sobre bienes integrantes del patrimonio cultural no es extraña a nuestra tradición normativa (presidida por un modelo muy intervencionista) y encuentra justificación en un abordaje normativo acusadamente técnico. No en vano, nuestra Constitución atribuye a “los poderes públicos” la responsabilidad de la garantía de la conservación del patrimonio (art. 46 CE).

La principal herramienta dispuesta para ello es el control previo de las intervenciones a través de la autorización preceptiva, de conformidad con catálogos de criterios de intervención incorporados en nuestras leyes (partiendo del escueto modelo del art. 39 LPHE y llegando a regulaciones muy detalladas, incorporadas en todas las leyes autonómicas posteriores). En estos catálogos se ha pretendido volcar las aportaciones provenientes de la teoría de la conservación, transformándolas ahora en normas de obligado cumplimiento, caracterizadas por el ya aludido enfoque técnico que, lógicamente, no deja espacio al concurso de personas no cualificadas (llama la atención, como algo anecdótico, el contenido del art. 38.1, aptdo. d, de la Ley del Patrimonio Cultural Valenciano, que presenta a la ciudadanía como destinataria pasiva

de un deber de la Administración de “hacerle comprensible” la intervención, con carácter posterior a su aprobación o ejecución).

2. Sosteniendo lo anterior, nuestras normas tampoco adolecen de asideros que no sólo hacen posible, sino deseable (por coherencia) que se arbitrara algún canal a la participación ciudadana en los procedimientos de autorización de proyectos que afecten a BICs. No olvidemos que la Constitución también exige a los mismos poderes públicos una actitud proactiva para garantizar la participación de los ciudadanos en la vida cultural de su país (art. 9.2 CE), reconociéndoles además un derecho de acceso a la cultura (art. 44 CE). ¿Justifica el aludido enfoque técnico de la normativa reguladora de las intervenciones la práctica ausencia de canales de participación? No cabe duda de que nuestra normativa se manifiesta aquí poco equilibrada. Un enfoque excesivamente técnico chirría frente a las elevadas palabras que los preámbulos de todas las leyes de patrimonio vigentes en nuestro país dedican a la centralidad de su valor social y al protagonismo que ha de tener la ciudadanía este ámbito. Llama la atención que las leyes dispongan un trámite de información pública preceptivo en los procedimientos de declaración BIC (donde cualquiera puede conocer del expediente administrativo y aportar sus propias alegaciones) y que, sin embargo, no prevea nada semejante en el procedimiento de autorización de intervenciones que pueden tener un amplio impacto en la materialidad, la imagen o el uso de estos bienes tan relevantes para la identidad cultural de la ciudadanía. Por otro lado, cabe recordar que el impulso de la normativa internacional en torno a la cuestión no es una



Excavaciones arqueológicas por voluntarios en Loch Paible (Escocia) | foto Tom Dawson/SCAPE, publicada en revista PH 90

rabiosa novedad derivada del Convenio de Faro, sino que cuenta con precedentes bien destacados, como las recomendaciones emanadas desde el Consejo de Europa en el contexto de la doctrina de la *conservación integrada* (véase la Resolución núm. 2/1976 de su Comité de Ministros o, particularmente, el art. 9 de la Carta Europea del Patrimonio Arquitectónico de 1975).

3. Las aportaciones más recientes del legislador autonómico revelan un primer paso en la toma de conciencia con respecto a las carencias de nuestra regulación, pero constituyen una respuesta aún insatisfactoria. Las leyes autonómicas de patrimonio más recientemente

reformadas (Galicia en 2016, Canarias y País Vasco en 2019 o Madrid en 2023) han abordado la cuestión de la participación ciudadana en la protección del patrimonio, pero lo han hecho bajo la fórmula de meras proclamas no acompañadas de la identificación de los mecanismos llamados a poner en acto aquella (véase el art. 11.3 de la ley madrileña) o remitiendo su concreción a específicos órganos de naturaleza consultiva (véase el art. 7.4 de la nueva ley vasca). La intervención normativa deseable requiere la concreción de dichos cauces, no sólo en su naturaleza (¿tramites de información pública o similares?) sino también en su alcance, teniendo en cuenta que ha de requerirse un enfoque realista, dada la mag-

nitud del número de bienes tutelados y la inconveniencia de agravar la lentitud procedimental que afecta generalizadamente a la autorización cultural (¿debe graduarse la participación en función de la trascendencia del bien o del impacto de la intervención? Probablemente, no toda intervención la precise...).

4. Algunos matices: cuestiones previas aún pendientes y límites esenciales para el efectivo alcance de la participación ciudadana. Dos cuestiones, indeciblemente resumidas aquí, a pesar de su trascendencia. La cuestión de la participación está hoy, sin duda, de moda, pero debemos cuestionarnos si procede trabajar en su implementación legislativa cuando no hemos abordado adecuadamente aún ciertos temas que habrían de ser previos a la misma: uno de los capítulos más vagos, imprecisos y dispares de la regulación vigente sigue siendo el de la sensibilización de la ciudadanía con respecto a los valores del propio patrimonio (con proclamas meramente programáticas por cuanto afecta a su papel en la formación y en la educación), mientras el propio papel del conservador-restaurador permanece también como una cuestión pendiente, en ausencia del necesario abordaje legislativo que el mismo precisa (trascendiendo a la normativa sectorial del patrimonio para proyectarse sobre la propia regulación de la profesión). Mejorar la participación antes que la sensibilización y la formación o poner el foco sobre el ciudadano mientras no hemos aclarado el papel del experto no parecen opciones muy coherentes.

Por último: el “derecho a participar” no es “derecho a decidir” sino, en todo caso, un derecho “a ser oído” y “a conocer”. No comparto el recurso a la expresión “democratizar la conservación” que frecuentemente acompaña a la implementación de la participación por varios motivos: para empezar, porque aparenta significar que lo preexistente no es democrático (algo cuestionable); para seguir, porque el deseo de dar fuerza al valor social del patrimonio no ha implicado en nuestras normas la desaparición del deber de tutelar otros valores de interés público (que hace imprescindible el concurso del criterio técnico); y para concluir, porque esconde un enfoque de

la “ciudadanía como propietaria” que se aparta de otro mandato claro de nuestras leyes: el deber de transmitir dicho patrimonio y el conjunto de los valores que atesora a las generaciones futuras (art. 1.1 LPHE). Ciudadanos que no han nacido (y que aún no pueden votar ni opinar) son, ya desde hoy, titulares también de un derecho sobre el patrimonio, para cuya garantía resultará igualmente imprescindible, con sus adecuados equilibrios, el rol asignado a los expertos que han de proponer, planificar y ejecutar las intervenciones que sobre dicho patrimonio se lleven a cabo en el presente.

## NOTAS

1. Permítase el reenvío a otros trabajos previos míos que cito en el apartado de bibliografía y a las referencias en ellos citada.

## BIBLIOGRAFÍA

- Sánchez-Mesa Martínez, L.J. (2014) El ciudadano ante el patrimonio cultural: algunas reflexiones en torno al alcance de su posición jurídica activa a la luz del régimen jurídico previsto para su protección. *Periférica Internacional. Revista para el Análisis de la Cultura y el Territorio*, n.º 15, pp. 359-380. Disponible en: <https://doi.org/10.25267/Periferica.2014.i15.24> [Consulta: 06/05/2024]
- Sánchez-Mesa Martínez, L.J. (2018) El voluntariado cultural. En: López Bustos, F.L. (dir.) *Régimen jurídico del voluntariado y de la cooperación al desarrollo*. Granada: Comares, pp. 351-380