

## **“MEDIOAMBIENTE Y PATRIMONIO HISTÓRICO: LOS BIENES CULTURALES MEDIOAMBIENTALES Y SU PROTECCIÓN”**

Dr. D. Guillermo Orozco Pardo  
*Catedrático de Derecho Civil*  
*Facultad de Derecho. Universidad de Granada*

### **1. INTRODUCCIÓN**

El encuadramiento de los artículos 45 y 46 CE en el Capítulo III dentro del marco de los llamados *Principios rectores de la política social y económica*, ha supuesto su consideración como mandatos a los poderes públicos para que desarrollen las políticas adecuadas en orden a su protección y fomento. No obstante, las modernas aportaciones de la doctrina y la jurisprudencia vienen consagrado los llamados *derechos humanos de la tercera generación*, basados en la solidaridad y la protección de intereses y valores *supraindividuales*, sean colectivos o difusos. Tales derechos se proyectan sobre bienes que no están específicamente atribuidos a sujetos determinados, pero que la sociedad siente como propios, así sucede con el medioambiente y la cultura y los bienes en que estos se plasman, pues son bienes de disfrute colectivo, aún cuando su titularidad pueda ser estatal o privada. En razón de ello se adoptan toda una serie de medidas legales que afectan a diversos ramas del Ordenamiento: civil, penal, administrativo, etc... e incluso dan origen a nuevas disciplinas, como sucede con el llamado *Derecho Medioambiental*, suma de principios, normas y valores que hoy vienen conociendo un fuerte desarrollo y cuya jurisdicción científica se quiere centrar en esta nueva disciplina.

Estos derechos pueden estar formulados explícita o implícitamente en nuestra Carta Magna, si bien se deducen de una interpretación finalista de sus preceptos: así ha sucedido con la conexión entre el artículo 10 y el 18.4 CE en relación con el derecho fundamental a la protección de datos personales o *libertad informática*, consagrado en la jurisprudencia constitucional (Cfr. STCs 254/93 y 292/2000) En consecuencia, tales derechos elevan la jerarquía de las normas que los consagran, a la vez que permiten buscar un sólido punto de apoyo a su defensa y proyección en la sociedad. Así mismo, han de ser interpretados y

aplicados en un contexto en el que se proyectan normas relativas a otros derechos como el de propiedad o de herencia, y respetando las garantías del artículo 53 en cuanto a la reserva legal.

## 2. MEDIOAMBIENTE Y CONSTITUCIÓN: EL ARTÍCULO 45 CE

Este precepto se conecta con la función que cumplen los derechos fundamentales de establecer *un horizonte emancipatorio a alcanzar por el ser humano* (Pérez Luño) Si lo ponemos en conexión con el artículo 10 CE, podemos comprobar que se quiso asegurar a todos una digna calidad de vida, que permita un desarrollo de la personalidad en el ambiente natural, social y cultural adecuado. Este precepto, que en Alemania es el centro de gravedad de todo su sistema de derechos fundamentales, sirve de apoyo a la dimensión social y externa de los derechos fundamentales, pues el concepto de *entorno* es susceptible de dotarse de diversos contenidos y significados:

- Como ambiente que rodea a las personas en a ámbito físico.
- Territorio que bordea una zona concreta.
- Conjunto de condiciones externas e influencias que afectan al desarrollo y vida de los organismos. (Cfr. Directiva 92/43 CE)

Si atendemos a la experiencia de otros países de nuestro ámbito jurídico, podremos comprobar que la conexión entre medioambiente y patrimonio histórico es una constante recogida en sus textos legales. Ello se debe a que estos bienes poseen una doble dimensión individual y colectiva que, como se ha dicho, lleva a imponer unas limitaciones a los derechos reales que sobre tales bienes recaen, en aras de su conservación y del disfrute colectivo al que están destinados. Por ello, al regular estas materias, se conecta la protección del medioambiente con la del paisaje, los bosques y los parques nacionales (Francia), la protección de la naturaleza y la estética del paisaje (Alemania) o como sucede con el artículo 9.2 de la Constitución Italiana, que consagra la tutela del paisaje y del patrimonio histórico de la nación. En esta línea, la Constitución griega hace referencia al medioambiente *natural y cultural* y la portuguesa se refiere a los paisajes naturales, los parques y los paisajes biológicamente *equilibrados*. Con ello se conectan diversos bienes y valores inherentes a la dimensión externa e interna de la persona: el espacio físico natural, la paz espiritual, el disfrute de lo natural y la cultura como elemento integrado en el *medio*.

En el *Anteproyecto* el artículo 45 CE contenía dos párrafos en los que se aludía específicamente a la conservación del *paisaje protegido*, configurándose como un *derecho/deber* al medioambiente, con la imposición a los poderes

públicos de la obligación de protegerlo y sancionar las conductas lesivas. Así mismo, conectaba el medioambiente y los derechos de la personalidad, en cuanto espacio necesario y adecuado para un libre desarrollo de la misma. Y es en este espacio natural donde el ser humano desarrolla su actividad, que se refleja en la Historia, la Cultura y las transformaciones que sobre el ambiente expresado en los bienes y valores de la naturaleza, dando lugar a una interacción que es expresión misma de nuestro devenir histórico y de nuestro bagaje cultural como medio de exteriorización de la forma de ser y estar en el medio que tiene un grupo humano.

En lo referente al Patrimonio Histórico, nuestra Constitución contiene una sistemática global de los distintos planos de su incidencia en el ámbito del medioambiente, si bien los recoge en preceptos diferentes, su sistemática nos obliga a darles un tratamiento conexo y coherente. Además, la orientación dinámica y positiva de la política de conservación y acrecentamiento de ambos bienes, supone un medio necesario para el desarrollo adecuado de la personalidad, dentro de un entorno adecuado, merced a la evidente relación entre los valores de la personalidad, el medioambiente y la cultura. Conforme los derechos humanos de la tercera generación se van consagrando, se confirma la dimensión *supraindividual* de los bienes que tutelan, dotando de nuevas posibilidades y orientaciones a las políticas del Estado y al estatuto de los ciudadanos.

Ello no obstante, cabe entender el Patrimonio Histórico, sobre todo en determinados bienes, como un sector o parte integrante del Medioambiente, dotado desde luego de singularidad propia, razón por la cual se regula seguidamente en el texto constitucional. Esto supone una cierta relación jerárquica entre ambos valores, si bien es difícil hoy concebir políticas disociadas de protección, pues ello está presente en la orientación que siguen las normas que los disciplinan.

### **3. EL PATRIMONIO HISTÓRICO EN LA CE: EL ARTÍCULO 46: LOS BIENES CULTURALES MEDIOAMBIENTALES.**

La Constitución vino a *redimensionar* la relación entre el Estado y los ciudadanos con referencia al Patrimonio Histórico, pues éste adquiere una perspectiva dinámica, social y progresiva, de la que se deducen unas consecuencias:

- Se conecta con los derechos fundamentales y sus bienes: dignidad de la persona, derecho de acceso a la cultura y la educación, derecho a la libre creación intelectual.
- Impone a los poderes públicos una doble tarea: conservar y acrecentar los bienes integrantes del Patrimonio Histórico.
- La labor de difusión de la cultura y sus bienes implica el acceso de los ciudadanos a los mismos, con independencia de su titularidad.
- Se limita y orienta la conducta de los ciudadanos por medio de unas medidas de control del ejercicio de sus derechos, una *redefinición* de antiguas categorías y unas *servidumbres* a favor del *interés general*.

Por lo tanto, el artículo 46 es un precepto *globalizador* sin casuismos detallistas, que se basa en valores culturales dinámicos y evolutivos. No se pretende sólo que se realice una labor estática y defensiva, conservar y proteger, sino también acrecentar y difundir, lo cual implica una actitud positiva de incremento y democratización de la cultura, difusión, asegurando el acceso a los bienes que integran el Patrimonio, sobre la base del artículo 44.1 CE. Esto va a suponer que, al igual que sucedía con el Medioambiente, se proyecte el principio de la *función social* sobre los bienes culturales. (cfr. STS 13/4/1981) De lo que antecede hemos de deducir un concepto flexible del Patrimonio Histórico, integrado así por un catálogo abierto de bienes que lo componen, diversificando las categorías, y modulando su tratamiento, en función de la *sensibilidad*, contenido y relevancia social de los mismos. Con ello evitamos errores pasados, adscritos a una concepción rigurosa y reglamentista, que los circunscribía a un catálogo monumental, basado en previas decisiones administrativas, lo que perjudicó claramente la labor *tuitiva*.

Basta una lectura de la Exposición de Motivos de la Ley de 25 de junio de 1985 para entender esta afirmación, que luego se proyecta en su artículo primero: *Esta ley consagra una nueva definición de Patrimonio Histórico y amplía notablemente su extensión...Busca, en suma, asegurar la protección y fomentar la **cultura material** debida a la acción del hombre en sentido amplio, y concibe aquella como un conjunto de bienes que en sí mismos han de ser apreciados, sin establecer limitaciones derivadas de su propiedad, uso, antigüedad o valor económico.* Para ello, se realiza una catalogación gradual en su tratamiento, razón por la que el legislador detalla distintas clases o categorías de bienes: la más genérica, integrada por todos *aquellos bienes de valor histórico, artístico, científico o técnico que conforman la aportación de España ala cultura universal.* En relación con esos bienes *genéricos* se despliegan las medidas generales de protección, en concreto las que pretenden evitar la expoliación y la exportación ilegal. Existen, no obstante, categorías específicas para bienes relevantes: los que son objeto de inventario y los declarados de interés cultural, sobre los cuales se aplica un régimen tuitivo más concreto y

*riguroso*. Todos ellos son bienes que recogen y expresan la *identidad cultural* de los españoles e integran una *riqueza colectiva* de la que *todos* tienen derecho a disfrutar.

Como puede observarse, todo lo anterior se puede predicar de aquellos que podemos denominar *bienes culturales-medioambientales*, en razón de que en su seno se proyecta un doble valor: incorporan el *valor cultura* al *Medioambiente*, o implican el *valor ambiental* en la expresión o *manifestación* cultural. Ello porque el valor a proteger dentro del concepto *Cultura*, no se agota con los bienes objeto de la plasmación por parte del hombre de su interpretación del espacio ambiental a través de la pintura, la escultura, la música o la literatura, sino que lo ambiental se vuelve cultura cuando incorpora valores de ésta.

Así por ejemplo, se puede acudir a la Ley 4/1989 entre cuyos *principios* destaca la *preservación de la variedad, singularidad y belleza de los ecosistemas naturales y del paisaje*. Belleza y paisaje, son dos elementos típicos de las manifestaciones artísticas que protege el Patrimonio Histórico, a la vez que valores que ha de tutelar el Medioambiente. Es por ello que ambas normativas se *encuentran* y relacionan con coherencia cuando tipifican bienes que concilian en su seno ambos valores. Dentro de estos bienes culturales medioambientales que antes referíamos, cabe citar:

- Los consagrados en la **Ley 4/1989** de 27 de marzo, de *conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres*, dentro de sus artículos 16 y 17, respectivamente:
  - A) Los **Monumentos Naturales**: son aquellos espacios o elementos de la naturaleza constituidos básicamente por formaciones de notoria singularidad, rareza o belleza, que merecen ser objeto de una protección especial. Seguidamente, la norma añade, además de los bienes arriba apuntados, la existencia de otros bienes tutelados por el *interés cultural* que contienen: *Se considerarán también Monumentos Naturales las formaciones geológicas, los yacimientos paleontológicos y demás elementos de la gea que reúnan un interés especial por la singularidad o importancia de sus valores científicos, culturales o paisajísticos*.
  - B) Los Paisajes Protegidos que son aquellos lugares concretos del medio natural que, por sus valores estéticos y culturales, sean merecedores de una protección especial.

En ambos casos, sería ocioso insistir en la conexión con el Patrimonio Histórico que ambas categorías poseen, pero ello es más evidente aún si reparamos en los bienes de esta índole que recoge la **Ley de 25 de junio de 1985**

de *Patrimonio Histórico Español*, cuyos artículos **14** y **15** consagran como *bienes inmuebles* integrantes del Patrimonio Histórico, dos categorías que queremos destacar a nuestro propósito:

- A) El **Jardín Histórico**: que es *el espacio delimitado, producto de la ordenación por el hombre de elementos naturales, a veces complementado con estructuras de fábrica, y estimado de interés en función de su origen o pasado histórico o de sus valores estéticos, sensoriales o botánicos*. Se trata de un *espacio ambiental* que contiene elementos naturales y cuya relevancia reside en su pasado *histórico* – valor *cultural* - o sus propiedades sensoriales, estéticas o botánicas – valor *medioambiental*.
- B) El **Sitio Histórico**: es el *lugar o paraje natural vinculado a acontecimientos o recuerdos del pasado, a tradiciones populares, creaciones culturales o de la naturaleza y a obras del hombre, que posean valor histórico, etnológico, paleontológico o antropológico*. En este caso, el *Sitio Histórico* nos acerca al *Monumento Natural* arriba enunciado, pero lo cierto es que la conexión entre medioambiente y cultura es evidente en todos ellos, razón por la cual los regímenes jurídicos de estas distintas categorías poseen una evidente conexión lógica, que permite predicar su aplicación coherente.

Merced a la conexión Medioambiente- Patrimonio Histórico por vía del valor cultura, puede definirse al primero, siguiendo a Pérez Luño, como *el conjunto de elementos naturales y culturales que determinan las condiciones de vida de un grupo humano, geográfica y temporalmente delimitado*. Estamos ante un bien o realidad material e inmaterial, de carácter complejo que constituye un *Ecosistema* integrado por una pluralidad de elementos producidos por la naturaleza o por la acción del ser humano sobre ella, lo que en términos jurídicos sería una *universalidad de cosas*, o lo que es decir, un *Patrimonio*. Dentro de este concepto global, podríamos situar al *Medioambiente cultural*, que sería el espacio colectivo de desarrollo de la persona, con una dimensión individual y colectiva, integrado por bienes afectos a una doble función social, la cultura y el medioambiente, elementos imprescindibles para un desarrollo digno y libre de la persona y los grupos en que ésta se organiza.

Cuestión más discutible es la de afirmar la existencia de un *derecho subjetivo fundamental* con su contenido de facultades y acciones puestas al servicio del ciudadano como garantía de la preservación y respeto a esos bienes en su *dimensión individual*. Ciertamente, en su dimensión colectiva, tales bienes están tutelados por la acción de los poderes públicos, así como la actividad de diversos grupos sociales afectos este fin. No obstante, conforme el legislador va

reconociendo garantías *subjetivas*, no sólo *institucionales*, a favor de estos intereses difusos o colectivos, la consagración de estos derechos de *tercera generación* avanza de modo *inexorable*: son los derechos sociales, *culturales* y políticos. El problema reside, insistimos, en dotar al sujeto de un conjunto de acciones e instrumentos eficaces para demandar a los poderes públicos las políticas o actuaciones de protección consecuentes con el mandato constitucional, a la vez que impedir la actuación *lesiva* de los titulares de derechos reales, o de terceros, sobre tales bienes.

#### 4. LA PROTECCIÓN DE ESTOS BIENES POR LA LEGISLACIÓN DEL PATRIMONIO HISTÓRICO

Al margen de las competencias de las distintas Comunidades Autónomas y de sus respectivas legislaciones, centraremos este breve estudio en aquellos preceptos de la Ley 16/1985 de Patrimonio Histórico que permiten una inmediata y eficaz protección *civil*, sin acudir a la protección administrativa o penal, cuyo análisis corresponde a otros especialistas.

Tal vez una de las carencias de la *legislación medioambiental* ha sido su excesiva identificación con las competencias administrativas y la sanción penal, olvidando la dimensión subjetiva que ésta protección precisa. Debemos tener presente que una de las consecuencias más importantes de los mandatos constitucionales es la de su aplicación directa aquellas relaciones ínter subjetivas regidas por lo que llamamos Derecho Privado, distinción actualmente sometida a una revisión crítica por razones evidentes. Hemos afirmado ya que los bienes que nos ocupan están afectos a una función social que modula el ejercicio de los derechos que sobre los mismos recaen. El problema reside en que muchos de los arriba citados no pertenecen a un particular concreto, sino que su titularidad es *pública*, lo que acrecienta su matiz de fruición colectiva, pero debilita su defensa si la Administración competente es negligente en el ejercicio de sus funciones.

Y es en este campo donde la legislación de Patrimonio Histórico puede rendir un inestimable servicio al Medioambiente, en la medida que aporta una tradición legislativa, una doctrina científica y jurisprudencial y una práctica administrativa más consolidadas. A la par, ésta es una materia más *cercana* al ciudadano, más concienciado por ello, que tiene a su disposición unas posibilidades de accionar *reales*, susceptibles de aplicación inmediata. No pretendemos hacer en estas breves líneas un análisis exhaustivo de toda la normativa que sería de aplicación, pero sí destacar algunas de las posibilidades que la norma nos ofrece.

Partiendo de la base de que nos referimos a *bienes inmuebles*, recordemos aquí el amplio sentido del artículo 334 del Código Civil y su extensión en el 14.1 LPH<sup>o</sup>, podemos afirmar que los bienes culturales medioambientales se benefician del régimen general de protección de ésta Ley, llegando incluso a ser incluidos en una de las categorías de protección especial que la norma establece. La LPH<sup>o</sup> contiene unas *disposiciones generales* aplicables a todos los bienes, aún los *genéricos*, y otras específicas según su naturaleza (muebles o inmuebles) o categoría (genéricos, inventariados o BICs). Como instrumento más relevante e inmediato podemos citar el **artículo 8** que consagra la *acción pública* para la defensa de estos bienes:

1. *Las personas que observen peligro de destrucción o deterioro en un bien integrante del Patrimonio Histórico Español **deberán**, en el menor tiempo posible, ponerlo en conocimiento de la Administración competente, quién comprobará el objeto de la denuncia y actuará con arreglo a lo que en esta Ley se dispone.*

Se trata del *deber de colaboración* de toda persona de denunciar las situaciones de peligro de destrucción, deterioro o *explotación* (*toda acción u omisión que ponga en peligro de pérdida o destrucción todos o alguno de los valores de los bienes que integran el Patrimonio Histórico Español. Art. 4.1 LPH<sup>o</sup>*) en las que puede estar cualquiera de los bienes, con independencia de la categoría a la que pertenezca. Obsérvese que la *explotación* puede ser consecuencia de una conducta *positiva* u *omisiva*, y supone el riesgo de pérdida o destrucción de todos, o alguno, de los *valores*, incluidos los *medioambientales*, de un bien.

El párrafo segundo completa esta posibilidad, pues a su tenor:

2. *Será **pública** la acción **para exigir** ante los órganos administrativos y los Tribunales Contencioso-Administrativos el cumplimiento de lo previsto en esta Ley para la defensa de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español.*

Se trata de una *legitimación* conferida a toda persona que pretenda exigir a los poderes públicos el desempeño de las funciones tuitivas que en aplicación de la Ley, tienen conferidas. Tal vez sea éste el *núcleo esencial* y práctico, de ese derecho subjetivo al que antes aludíamos, por cuanto permite poner en práctica las garantías institucionales, previstas en la Ley, y la dimensión subjetiva del *interés general* a que éstos bienes están afectos.

También merece la pena destacar la posibilidad que la Ley ofrece en su artículo 10 de que cualquier persona puede solicitar la incoación del expediente



para la declaración de un bien como Bien de Interés Cultural; en todo caso, el organismo competente ha de comunicarle las incidencias y la resolución que recaiga en el expediente. El primer efecto *beneficioso* de tal incoación lo establece el artículo 11: determina la *inmediata* aplicación provisional del régimen de protección previsto para los BICs. Ello supone una diversidad de efectos de los que destacaremos: la *suspensión* de las correspondientes licencias municipales de parcelación, edificación o demolición, así como los efectos de las ya otorgadas, y se mantendrá hasta la resolución o caducidad del expediente. (artículo 16 LPHº)

La misma Ley afirma que un BIC es inseparable de su entorno, lo que en los *Jardines Históricos* implica la necesidad de autorización *expresa* para realizar obras en el mismo o su entorno, así como para colocar cualquier señal, rótulo o símbolo. Se *prohíbe* la colocación de cables, antenas y conducciones aparentes, así como la colocación de publicidad y la realización de construcciones que alteren su carácter o *perturben su contemplación*. (Artículos 18 y 19 LPHº) En parecidos términos se expresa el artículo 22 para la realización de, obras, remociones de terrenos, prospecciones o excavaciones en un *Sitio Histórico*, pues exige igualmente la autorización expresa.

Consecuencia de todo ello es que no se pueden otorgarse licencias para la realización de obras que precisen tales autorizaciones, siendo *ilegales* todas aquellas que se lleven a cabo sin ellas, pudiendo ser demolidas con cargo al responsable. La concesión de licencias en contra de lo prevenido en este artículo 23, es sancionada por el **artículo 75** de la propia LPHº y el artículo **322 del Código Penal**. Además, como mecanismo de seguridad jurídica y publicidad *tuitiva*, tales declaraciones se inscriben en el Registro General de estos bienes y en el *Registro de la Propiedad*, según dispone el **artículo 12** de la misma Ley.

De otro lado, el **artículo 36** dispone, para todas las categorías de bienes, que deberán ser conservados, mantenidos y custodiados por sus propietarios o, en su caso, los titulares de los derechos reales o por sus poseedores, debiendo abstenerse de utilizarlos para fines incompatibles con los valores que aconsejan su conservación. El incumplimiento de las obligaciones previstas en este artículo será causa de interés social para la expropiación forzosa de los bienes declarados de interés cultural por la Administración competente.

Por último, diremos que por aplicación del artículo 334 del Código Civil, en relación con el 14 de la LPHº, los árboles y plantas, y demás elementos de la flora, por su valor *ornamental*, botánico o antigüedad, al adquirir la consideración de inmuebles por incorporación, quedarán protegidos por las medidas antes enunciadas, si bien la legislación medioambiental avanza hacia su protección específica. Con ello se evita la expoliación que actualmente se

produce con los olivos milenarios de Andalucía que son exportados sin autorización fuera de nuestro territorio, lo que está expresamente prohibido por el artículo 5 de la LPH<sup>o</sup> y es causa de expropiación *automática*, salvo sustracción o pérdida acreditada por su titular anterior (*pertenecerán al Estado...* artículo 29 LPH<sup>o</sup>) y serán recuperados conforme a la legislación comunitaria, pues tales bienes son inalienables e imprescriptibles.

Ponemos fin a estas líneas en las que hemos hecho un breve recorrido por la ley de Patrimonio Histórico, como instrumento de protección y defensa de bienes que incorporan valores culturales medioambientales, sin haber entrado con detenimiento en todas las posibilidades que esta normativa ofrece, ni menos aún en cuanto las normas específicas de tutela del Medioambiente, pero ello sería un propósito que excede la finalidad del presente texto.

