

## RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

### EL PATRIMONIO CULTURAL EN EUROPA E IBEROAMÉRICA. FERNANDO LÓPEZ RAMÓN (COORDINADOR). INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (INAP). MADRID, ESPAÑA 2017

Miguel Ángel Torrealba Sánchez<sup>1</sup>  
*Abogado*

**Resumen:** *Se reseña la obra colectiva: El patrimonio cultural en Europa e Iberoamérica.*

**Palabras Clave:** *Europa-Iberoamérica-Patrimonio cultural-Dominio público.*

**Abstract:** *Review of the collective work: Cultural heritage in Europe and Spanish-America.*

**Key words:** *Europe- Spanish-America- Cultural Heritage-Public Domain.*

Bajo la coordinación del Catedrático español Fernando López Ramón, la Red Internacional de Bienes Públicos presenta la obra: “*El patrimonio cultural en Europa e Iberoamérica*”, que muestra los resultados de la actividad de esta última desarrollada durante el año 2016. Se trata de un muy completo estudio que ofrece una visión panorámica del estado de la cuestión, ofrecida por profesores de universidades de Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, España, Francia, Italia, Perú, Portugal, Uruguay y Venezuela.

Como señala el Coordinador en la presentación de la obra:

*Los trabajos de este volumen versan sobre el régimen del patrimonio cultural. Desde las experiencias europeas se ha procurado identificar el origen de esa noción y la manera en la que ha evolucionado hasta la época presente. Por su parte, desde los ordenamientos latinoamericanos se ha profundizado en los elementos determinantes de la formación, trayectoria y significado actual del patrimonio cultural, explicando las características de las diferentes regulaciones nacionales.*

El régimen del patrimonio cultural es abordado entonces desde la perspectiva de cada país, pero a la vez en su necesaria interrelación con las Convenciones Internacionales que en

---

<sup>1</sup> Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Escuela de Derecho. Abogado *Magna Cum Laude* y Especialista en Derecho Administrativo. Profesor Ordinario (Asociado) de Derecho Administrativo. Ha sido Profesor de la Especialización en Derecho Procesal de esa Facultad. *Universidade da Coruña*, España. Doctor en Derecho Administrativo Iberoamericano, sobresaliente *Cum Laude*. Universidad Carlos III de Madrid, España. Máster en Política Territorial y Urbanística. Universidad Católica “Andrés Bello”. Profesor de la Especialización en Derecho Administrativo. Universidad Monteávila. Profesor de Derecho Administrativo y Director Adjunto del Centro de Estudios de Regulación Económica (CERECO). Miembro del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo. Correo: torrealbasanchez@gmail.com

buena parte han determinado su evolución. De la lectura de cada trabajo, se evidencian lógicamente las peculiaridades locales, así como la diferenciación entre la trayectoria y estado actual en los países europeos respecto a los iberoamericanos, destacando en líneas generales el contraste del desarrollo en los primeros frente al carácter incipiente en los últimos. No obstante, también pueden encontrarse una serie de elementos o factores comunes en esas regulaciones, a saber:

PRIMERO: De entrada, la imprecisión o indeterminación del propio concepto de patrimonio cultural -incluso se señala que no es una noción propiamente jurídica (HUAPAYA TAPIA) o que su identificación se hace por reenvío a otras disciplinas (ALVES CORREIA y ALMEIDA ACEVEDO, DE LA RIVA). Así como su vinculación con otros previos semejantes -patrimonio histórico, monumentos, tesoro cultural, natural, marítimo, fluvial, etc. (LÓPEZ RAMÓN, ALCARAZ, DE LA RIVA, SANTAELLA QUINTERO, VELÁSQUEZ MUÑOZ, VIGNOLO CUEVA). Lo cual no es de extrañar, pues se está en presencia de una figura en constante evolución (DE GUERRERO MANSO, ALVES CORREIA y ALMEIDA ACEVEDO, SCHIAVI).

Ciertamente en Europa la figura tiene mayor tradición (ALCARAZ), mientras en buena parte de Iberoamérica su desarrollo legislativo es del pasado siglo (HERNÁNDEZ-MENDIBLE). La excepción parece ser Perú según apunta DANÓS ORDÓÑEZ, quizá en parte motivado a la historia de ese país. En todo caso, se concluye que el concepto de patrimonio cultural requiere de mayor desarrollo, aunque luego de lo acaecido en la segunda guerra mundial, se han evidenciado grandes progresos en la materia (DE LA RIVA).

SEGUNDO: Recepción de la tesis italiana planteada en ese país por la Comisión Franceschini, y, por tanto, de las posiciones de Giannini, en cuanto a la diferenciación entre bien y cosa, tesis que a su vez determina la presencia del elemento no material como lo más relevante para identificar el patrimonio cultural (LÓPEZ RAMÓN, DE GUERRERO MANSO, ALVES CORREIA y ALMEIDA ACEVEDO; HUAPAYA TAPIA, VIGNOLO CUEVA, DE LA RIVA). Adicionalmente, con esa posición dogmática se permite que el soporte material del bien de interés cultural (continente) resulte susceptible de titularidad privada, aunque el valor cultural en sí que allí se encuentra (contenido) sea necesariamente público (SANTAELLA QUINTERO, DANÓS ORDÓÑEZ, HUAPAYA TAPIA), entendido como de uso o acceso público (ALVES CORREIA y ALMEIDA ACEVEDO, VIGNOLO CUEVA). Ese fenómeno de la disociación jurídica entre cosa o soporte material y bien de interés cultural, cada uno con un régimen distinto, adquiere especial importancia respecto a los bienes culturales (DE LA RIVA, VIGNOLO CUEVA).

TERCERO: Tendencias a la autonomía o al menos a la diferenciación del régimen del patrimonio inmaterial respecto al material (LÓPEZ RAMÓN, PIMIENTO ECHEVERRI y CASTRO RODRÍGUEZ). Al punto de que en el caso español se dictó una Ley solo para este último, aunque por razones coyunturales (DE GUERRERO MANSO). Así como también la propensión a establecer regímenes especiales (no necesariamente en instrumentos normativos distintos) para los diversos tipos de bienes, aunque todos pertenecientes al patrimonio cultural. Así, por ejemplo, se alude a otras categorías específicas que requieren de tratamiento igualmente diferenciado -patrimonio rural, urbano, sumergido, arqueológico, etc.- (ALVES CORREIA y ALMEIDA ACEVEDO, SANTAELLA QUINTERO). Este fenómeno se explica dada la intrínseca heterogeneidad de los bienes que conforman el patrimonio cultural, motivado a su vez al carácter impreciso y dinámico de tal categoría jurídica (DE LA RIVA).

No obstante, también se constata una suerte de dinámica pendular: *vinculación-separación* del régimen aplicable al patrimonio cultural con el de otros bienes jurídicos rele-

vantes, como la protección del ambiente y del patrimonio natural (ALVES CORREIA y ALMEIDA ACEVEDO, DE LA RIVA) al igual que la planificación territorial o económica (ALCARAZ, VELÁSQUEZ MUÑOZ). Así como por supuesto, con el régimen del sistema de bienes públicos (JIMÉNEZ MURILLO).

CUARTO: Interrelación entre el concepto y alcances de la figura del patrimonio cultural inmaterial y la implicación de la comunidad en el reconocimiento de la práctica o actividad que lo determina como valor cultural. Ello, al punto de que esta última es el factor decisivo para identificar tal categoría (DE GUERRERO MANSO, SANTAELLA QUINTERO, DANÓS ORDÓÑEZ). Y es que, en el caso del patrimonio inmaterial, el elemento trascendente lo son las prácticas, los conocimientos y los valores grupales, que entienden valioso el hacer (SCHIAVI). Ese valor inmaterial, por otra parte, siempre será público y no susceptible de titularidad privada.

QUINTO: Distribución de competencias en materia de protección y gestión de los bienes integrantes del patrimonio cultural entre los diversos niveles o entidades territoriales en los Estados descentralizados (LÓPEZ RAMÓN, DE LA RIVA, SANTAELLA QUINTERO, DURÁN MARTÍNEZ, HERNÁNDEZ-MENDIBLE, con especial énfasis en el ámbito local para el Perú: DANÓS ORDÓÑEZ, VIGNOLO CUEVA y HUAPAYA TAPIA). Lo que plantea exigencias (no siempre cumplidas) de coordinación y coherencia entre la legislación nacional o federal y la de las otras entidades territoriales regionales o locales (LÓPEZ RAMÓN, SANTAELLA QUINTERO, PIMIENTO ECHEVERRI y CASTRO RODRÍGUEZ), así como también con la normativa internacional o comunitaria (LÓPEZ RAMÓN, ALVES CORREIA y ALMEIDA ACEVEDO). Se trata de un típico problema de los Estados federales o no unitarios.

SEXTO: Necesidad de participación privada o colaboración público-privada en la gestión de los bienes culturales (SANTAELLA QUINTERO, DANÓS ORDÓÑEZ, VIGNOLO CUEVA, FERRÉS RUBIO). Aunque su instrumentación en algunos casos haya sido deficiente o desaprovechada (HUAPAYA TAPIA).

SÉPTIMO: Ausencia de equiparación entre la declaratoria de un bien como de interés cultural –y la consecuente afectación a un fin de interés general– con la demanialización de este. E incluso en ocasiones, con su titularidad pública. Al contrario, se acepta la existencia de categorías de bienes culturales como propiedad privada, pero eso sí, siempre sometidos a un régimen de Derecho Público más o menos intenso según el caso concreto (ALVES CORREIA y ALMEIDA ACEVEDO; DURÁN MARTÍNEZ, FERRÉS RUBIO, MARTÍN TIRADO).

La demanialización se limita pues, a ciertos bienes o categorías muy concretas que constituyen una suerte de “núcleo” del patrimonio cultural (ALVES CORREIA y ALMEIDA ACEVEDO, HERNÁNDEZ-MENDIBLE), puesto que ese régimen solo se impone ante la necesidad de elevada protección, como es el supuesto del patrimonio arqueológico como categoría demanial (SANTAELLA QUINTERO, PIMIENTO ECHEVERRI y CASTRO RODRÍGUEZ, HERNÁNDEZ-MENDIBLE), y por consiguiente, debido a la insuficiencia del régimen de Derecho privado aunque sometido a limitaciones de Derecho público (ALVES CORREIA y ALMEIDA ACEVEDO, GIOMI). Solo ante la hipótesis de que los otros mecanismos de tutela y gestión resulten insuficientes, se impone la expropiación del bien o su demanialización según el caso (DE LA RIVA, PIMIENTO ECHEVERRI y CASTRO RODRÍGUEZ). Técnicas alternativas a tales declaratorias son, por ejemplo, establecer un régimen de circulación controlada en el caso de los bienes muebles (ALVES CORREIA y ALMEIDA ACEVEDO, GIOMI, PIMIENTO ECHEVERRI y CASTRO RODRÍGUEZ,

VELÁSQUEZ MUÑOZ, DANÓS ORDÓÑEZ, DURÁN MARTÍNEZ, SCHIAVI, HERNÁNDEZ-MENDIBLE), o desde otro ángulo, las prohibiciones de modificar el bien o de hacer un uso incompatible con su naturaleza y finalidad (SCHIAVI, RUOCCO, FERRÉS RUBIO, HERNÁNDEZ-MENDIBLE). Y es que de lo que se trata no es de garantizar la sola preservación de los bienes que conforman el patrimonio cultural, sino también su permanente acceso y disfrute público (ALCARAZ).

De allí que el régimen del patrimonio cultural se centra en la afectación o destinación y en las limitaciones que esta comporta (funcionalización), no en la declaración de demanialidad (PIMIENTO ECHEVERRI y CASTRO RODRÍGUEZ, MARTÍN TIRADO, VIGNOLO CUEVA). Tal premisa es recogida incluso en ciertas Constituciones, en lo atinente a que los bienes de interés cultural pueden ser de titularidad pública o privada (DANÓS ORDÓÑEZ, MARTÍN TIRADO). Aunque siempre serán, como mínimo, bienes privados de interés público (ALVES CORREIA y ALMEIDA ACEVEDO), con las consecuencias en su tratamiento jurídico que ello comporta.

OCTAVO: Discusión sobre el carácter declarativo o constitutivo de la declaración de bien de interés cultural, lo que tiene implicaciones respecto al alcance del control judicial de tal decisión (ALVES CORREIA y ALMEIDA ACEVEDO, HUAPAYA TAPIA, RUOCCO).

NOVENO: Necesidad de un replanteamiento respecto a la forma de compensar económicamente a los propietarios en el caso de la declaración de bienes de interés cultural sobre aquellos de titularidad privada, dadas las limitaciones y cargas que el régimen legal del patrimonio cultural conlleva. Ello, habida cuenta de que los incentivos fiscales tradicionales (comentados por, entre otros: DE LA RIVA, DURÁN MARTÍNEZ, RUOCCO) no parecen ser suficientes para promover la viabilidad económica del mantenimiento de esos bienes (ALVES CORREIA y ALMEIDA ACEVEDO, VIGNOLO CUEVA). Por ende, se requiere buscar otras formas de valoración de ese patrimonio (PIMIENTO ECHEVERRI y CASTRO RODRÍGUEZ), pues la declaración de un bien como de interés cultural implica muchas veces que el mismo no podrá ser intervenido y se destruirá con el tiempo, dada la falta de reglas claras y de incentivos para su adecuada conservación ((PIMIENTO ECHEVERRI y CASTRO RODRÍGUEZ, SCHIAVI). En el caso colombiano, la planificación urbanística ha ofrecido ventajas en cuanto a compensaciones o cesiones de potenciales constructivos o edificabilidad (VELÁSQUEZ MUÑOZ).

DÉCIMO: Con la creación de la UNESCO, y posteriormente con la celebración de las diversas Convenciones Internacionales que versan sobre el patrimonio cultural, se ha promovido el desarrollo de la protección y gestión de este, lo que además ha incidido en las legislaciones nacionales (ALCARAZ, MARTÍN TIRADO, HERNÁNDEZ-MENDIBLE). Ello ha influido, a su vez, en las propias concepciones del patrimonio cultural (DE LA RIVA, SCHIAVI, RUOCCO).

DÉCIMO PRIMERO: Vinculación del régimen y de las políticas de protección del patrimonio cultural con las de planificación territorial (ordenación del territorio y urbanismo) (PIMIENTO ECHEVERRI y CASTRO RODRÍGUEZ, VELÁSQUEZ MUÑOZ, HERNÁNDEZ-MENDIBLE), y también con las de desarrollo económico (ALCARAZ).

DÉCIMO SEGUNDO: En algunos países iberoamericanos, no solo se concibe a la protección del patrimonio cultural como un cometido constitucional, sino que además se categoriza a su acceso y disfrute como un derecho fundamental (SANTAELLA QUINTERO, RUOCCO, HINESTA L., HUAPAYA TAPIA, HERNÁNDEZ-MENDIBLE). Derecho entendido además como de naturaleza colectiva (SANTAELLA QUINTERO, RUOCCO, HINESTA L., HERNÁNDEZ-MENDIBLE).

De allí que se prevean modalidades especiales de protección judicial del patrimonio cultural, con una legitimación amplia o incluso una acción popular (PIMIENTO ECHEVERRI y CASTRO RODRÍGUEZ), o por intereses difusos (JINESTA L.), así como en otros supuestos, acciones judiciales específicas de protección constitucional o legal (PIMIENTO ECHEVERRI y CASTRO RODRÍGUEZ, JINESTA L.).

DÉCIMO TERCERO: En general, en el caso de los países iberoamericanos, la legislación es inicial, insuficiente y dispersa (DE LA RIVA, JINESTA L., HERNÁNDEZ-MENDIBLE), más allá de la referencia a una “Constitución Cultural” (SANTAELLA QUINTERO, DANÓS ORDÓÑEZ, MARTÍN TIRADO; para el caso español emplea el término: DE GUERRERO MANSO).

Esta breve enumeración solo pretende dar una idea aproximada del valioso aporte al tema del régimen del patrimonio cultural, desde una perspectiva comparada, que constituye la obra que se comenta. Por supuesto, no agota ella el asunto tratado, dada su complejidad y la multiplicidad de enfoques que pueden dársele a este, como lo evidencian los propios trabajos de cada autor. Pero no hay dudas de que constituirá referencia obligada para quien desee abordar la investigación, estudio, o simplemente su conocimiento desde una perspectiva jurídica.

Celebramos entonces la aparición de esta nueva obra de la Red Internacional de Bienes Públicos, en la cual se confirma algo evidenciado en su trabajo previo (*El dominio público en Europa y América Latina*. Fernando López Ramón y Orlando Vignolo Cuevas (Coordinadores). Círculo de Derecho Administrativo. Lima, 2015). La necesaria revisión de una serie de categorías jurídicas tradicionales en el Derecho Administrativo, no para abandonarlas, sino para adaptarlas a las necesidades actuales, en las cuales adquiere mayor trascendencia la finalidad práctica de esas categorías antes que su rígido encuadramiento en los compartimientos dogmáticos en que tuvo lugar su formación.