

EL EBRO

REVISTA ARAGONESISTA DE PENSAMIENTO

Año XIV ~ número 10 ~ diciembre de 2013



LA LEY DEL PATRIMONIO CULTURAL ARAGONÉS: 15 AÑOS DE VIGENCIA, CARLOS BITRIÁN ~ VALORACIÓN DESDE ARAGÓN DE LA REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS PLANTEADA POR EL GOBIERNO ESPAÑOL DESDE LA CORA (COMISIÓN PARA LA REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS), GREGORIO BRIZ Y BIZÉN FUSTER ~ ¿REFORMA LOCAL? SÍ, PERO DESDE ARAGÓN, JORGE MARQUETA Y SALVADOR ARISTE ~ ARAGÓN Y OCCITANIA: 800 AÑOS DESPUÉS DE LA BATALLA DE MURET, MICHEL MARTÍNEZ PÉREZ ~ CUANDO LA LENGUA NO HACE NACIÓN: LOS FUNDAMENTOS DE LA IDENTIDAD ARAGONESA Y LA REALIDAD TRILINGÜE DE ARAGÓN, MIGUEL MARTÍNEZ TOMEY ~ NUEVAS APORTACIONES SOBRE EL ORIGEN DEL NACIONALISMO ARAGONÉS, ANTONIO PEIRÓ ARROYO ~ EL ACUERDO BILATERAL ECONÓMICO-FINANCIERO: ENTRE EL RÉGIMEN COMÚN Y LOS FORALES, JOSÉ LUIS SORO.

EL EBRO

REVISTA ARAGONESISTA DE PENSAMIENTO

Núm. 10. Diciembre de 2013

fundación
Gaspar
Torrente

Sumario

| | |
|--|-----|
| Editorial | 9 |
| • La Ley del Patrimonio Cultural Aragonés: 15 años de vigencia, Carlos Bitrián Varea | 15 |
| • Valoración desde Aragón de la Reforma de las administraciones públicas planteada por el Gobierno Español desde la CORA (Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas), Gregorio Briz y Bizén Fuster | 43 |
| • ¿Reforma local? Sí, pero desde Aragón, Jorge Marqueta y Salvador Ariste ... | 55 |
| • Aragón y Occitania: 800 años después de la batalla de Muret, Michel Martínez Pérez | 89 |
| • Cuando la lengua no hace nación: los fundamentos de la identidad aragonesa y la realidad trilingüe de Aragón, Miguel Martínez Tomey | 107 |
| • Nuevas aportaciones sobre el origen del nacionalismo aragonés, Antonio Peiró Arroyo | 125 |
| • El Acuerdo Bilateral Económico-Financiero: entre el régimen común y los forales, José Luis Soro Domingo | 139 |
| Colaboradores en este número | 161 |
| Normas de publicación | 167 |

La Ley del Patrimonio Cultural Aragonés: 15 años de vigencia

Carlos Bitrián Varea

Antecedentes y contexto de la ley

El 10 de marzo de 2014 se cumplirán tres lustros de la aprobación por las Cortes de la Ley del Patrimonio Cultural Aragonés, la primera ley integral y específica que Aragón ha tenido en su historia para la protección del patrimonio. Cuando el 30 de marzo de 1999 la norma entró en vigor, habían pasado 14 años desde la aprobación de la Ley del Patrimonio Histórico Español (1985) y 9 Comunidades Autónomas poseían ya su propio marco legal en la materia. A la Ley de Patrimonio Cultural del País Vasco (1990) le habían seguido las de Castilla-La Mancha (1990), Andalucía (1991), Cataluña (1993), Galicia (1995), la Comunidad Valenciana (1998), Madrid (1998), Cantabria (1998) y las Islas Baleares (1998). Posteriores a la ley aragonesa fueron las de las Islas Canarias (1999), Extremadura (1999), Asturias (2001), Castilla y León (2002), La Rioja (2004), Navarra (2005) y Murcia (2007).

La clave de bóveda del marco legal patrimonial conformado por la ley estatal y las leyes autonómicas es el artículo 46 de la Constitución Española de 1978 que, siguiendo a su predecesora de 1931,¹ eleva a las más altas cotas del derecho, las constitucionales, la protección del patrimonio cultural: «Los poderes públicos garantizarán

1. El artículo 45 de la Constitución de la República Española de 1931 proclama: «Toda la riqueza artística e histórica del país, sea quien fuere su dueño, constituye tesoro cultural de la Nación y estará bajo la salvaguardia del Estado, que podrá prohibir su exportación y enajenación y decretar las expropiaciones legales que estimare oportunas para su defensa. El Estado organizará un registro de la riqueza artística e histórica, asegurará su celosa custodia y atenderá a su perfecta conservación. El Estado protegerá también los lugares notables por su belleza natural o por su reconocido valor artístico o histórico».

la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad. La ley penal sancionará los atentados contra este patrimonio».² Para comprender el desarrollo legal y jurisprudencial dado a este precepto es indispensable conocer la distribución competencial que la propia Constitución previó en materia de patrimonio. A las Comunidades Autónomas correspondió la facultad de asumir competencias en materia de «patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma» (artículo 148, 16^a), de «museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma» (artículo 148, 15^a) y de «fomento de la cultura» (artículo 148, 17^a), mientras que al Estado le fueron otorgadas las competencias exclusivas en materia de «defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación» y de «museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas» (artículo 149, 28^a). La concurrencia de las competencias culturales fue afianzada por el constituyente al disponer que «sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas» (artículo 149.2).

Aragón asumió mediante su Estatuto de Autonomía, aprobado por las Cortes Generales en 1982, la potestad de desarrollo legislativo y ejecución en materia de «patrimonio cultural, histórico, artístico, monumental, arqueológico, arquitectónico y científico de interés para la Comunidad Autónoma» (artículo 36, punto 1, letra g) y las competencias exclusivas en materia de «museos, archivos y bibliotecas, conservatorios de música y danza y centros de Bellas Artes, de interés para la Comunidad Autónoma, de titularidad no estatal» (artículo 35, punto 1, número 16) y de «cultura, con especial referencia a las manifestaciones peculiares de Aragón y a sus modalidades lingüísticas, velando por su conservación y promoviendo su estudio» (artículo 35, punto 1, número 23).³ Hay que hacer notar aquí un hecho sumamente extraño: Aragón fue la única Comunidad Autónoma cuyo Estatuto de Autonomía dejó de dotarla con

2. La Constitución Española de 1978 contiene otras referencias al patrimonio cultural y a la cultura, además de al patrimonio natural. El artículo 3 reconoce el patrimonio cultural constituido «por la riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España». El artículo 44 dispone que «Los poderes públicos promoverán y tutelarán el acceso a la cultura, a la que todos tienen derecho» y «promoverán la ciencia y la investigación científica y técnica en beneficio del interés general». Y el artículo 45 proclama «el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo» y obliga a los poderes públicos a velar «por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva». El mismo artículo ordena el establecimiento de sanciones penales o administrativas para castigar los daños causados al medio ambiente.

3. El Estatuto de Autonomía de Aragón incorporó otras referencias al patrimonio cultural aragonés. Mediante el artículo 7 dispuso que «las diversas modalidades lingüísticas de Aragón gozarán de protección, como elementos integrantes de su patrimonio cultural e histórico» y mediante la disposición adicional primera previó la creación y regulación, «mediante la correspondiente norma del Estado, y bajo la tutela de éste», «de un Patronato del Archivo de la Corona de Aragón, en el que tendrán participación preeminente la Comunidad Autónoma Aragonesa y otras Comunidades Autónomas».

la competencia exclusiva sobre el patrimonio cultural,⁴ la única que se conformó con competencias de desarrollo legislativo y ejecución y, por tanto, la que durante unos años contó con el ámbito más reducido de competencias estatutariamente asumidas en materia de patrimonio.

En este marco inicialmente algo limitado tuvieron lugar las transferencias a la Comunidad Autónoma de Aragón en el ámbito de la cultura, que se hicieron efectivas en la década de los años 80 a través de una serie de reales decretos. El primero de ellos, el Real Decreto 3529/1981, de 29 de diciembre, anterior a la aprobación del Estatuto, supuso la transferencia a la Diputación General de competencias sobre el tesoro bibliográfico, el registro de libros y la propiedad intelectual. Por Real Decreto 3.065/1983, de 5 de octubre, se transfirieron a la Comunidad numerosas competencias referidas al patrimonio histórico y las políticas culturales, si bien el Estado se reservó para sí funciones y servicios de gran importancia. Entre lo que en aquel momento se transfirió destaca la potestad de ejecutar «la legislación estatal en materia de declaración de monumentos y conjuntos histórico-artísticos». Otro paso importante para la Comunidad Autónoma, realizado con posterioridad a la aprobación de la Ley del Patrimonio Histórico, fue la asunción por la Diputación General de la gestión de las bibliotecas estatales de las capitales de provincia y de los archivos históricos y museos provinciales, que se produjo mediante la firma con la Administración General del Estado de los convenios de 23 de mayo y de 2 de junio de 1986.

En 1985 las Cortes Generales aprobaron, en desarrollo de los preceptos constitucionales anteriormente citados, la Ley del Patrimonio Histórico Español, que supuso una importante e imprescindible actualización de la legislación española en materia de patrimonio cultural, básicamente detenida hasta entonces en la importante ley republicana de 1933 (a su vez inspirada en las leyes sobre excavaciones arqueológicas de 1911 y monumentos arquitectónicos de 1915 y en el real decreto ley de 1926, también de mucho interés). La principal novedad de carácter general fue la apertura del concepto de patrimonio a través de la noción de raíz italiana de bienes culturales, que sustituía a la más clásica basada en los monumentos arquitectónicos de carácter histórico-artístico.⁵ Aunque un tanto vagamente, la voluntad de ampliar el alcance de lo patrimonial se tradujo, por ejemplo, en la incorporación de un título dedicado al patrimonio etnográfico y en la introducción de referencias al patrimonio técnico o al valor antropológico de los sitios históricos. La ley fue también novedosa, obviamente, al abordar el deslinde competencial del panorama diseñado por la Constitución de 1978 y desarrollado por los diferentes Estatutos de Autonomía. Lo cierto es que la norma de 1985 reservó para la Administración General funciones fundamentales y, a grandes rasgos, orilló a las Comunidades Autónomas hacia el desarrollo y la ejecución de la

4. Este hecho ha sido advertido también por Luis Pomed Sánchez (Pomed (2001: 24). El trabajo de Pomed Sánchez resulta de interés para profundizar en el panorama competencial en materia de patrimonio.

5. Cabe decir, a este respecto, que la Constitución de 1931 ya había usado la expresión «tesoro cultural» para referirse ampliamente y de forma novedosa a lo que la Constitución de 1978 denomina «patrimonio histórico, cultural y artístico».

legislación estatal. La amplitud con que las Cortes Generales legislaron en una materia tan compleja no gustó a las Autonomías, al menos a Cataluña, País Vasco y Galicia, que fueron las que recurrieron la ley ante el Tribunal Constitucional y provocaron así su importante sentencia de 1991. Aunque el Tribunal no declaró la inconstitucionalidad de ningún artículo, en la práctica vino a invalidar parte del funcionamiento del sistema de protección patrimonial diseñado por la ley estatal y a limitar de manera importante la acción de la Administración General en relación con el régimen de catalogación formal del patrimonio español, que se reconoció competencia de las Comunidades Autónomas sin perjuicio de cuanto siguió correspondiendo a la Administración del Estado por razón de su dominio sobre sus propios bienes y del título competencial exclusivo en materia de defensa frente a la expoliación y la exportación. La sentencia tuvo como consecuencia dos efectos igual de importantes. Por un lado reconoció la concurrencia de las competencias en materia de patrimonio y aseguró a la Administración General del Estado un papel importante a través de la interpretación amplia del concepto de expoliación; pero por otro lado abrió a las Comunidades Autónomas un amplio abanico de posibilidades legislativas que permitió la creación de sistemas propios de protección, catalogación y estructuración del patrimonio cultural.

En Aragón, la primera reforma del Estatuto de Autonomía, la llamada reforma «corta» aprobada en 1994 como consecuencia de los «Acuerdos Autonómicos», tuvo como único fruto en materia de patrimonio la incorporación de la competencia de ejecución de la legislación del Estado sobre la «gestión de museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal que no se reserve el Estado» (artículo 37 del Estatuto reformado, número 7), competencia que en la práctica la Diputación General venía ejerciendo, como hemos visto, desde 1986. Fue en 1996, con la conocida como reforma «larga» del Estatuto, cuando la competencia sobre el patrimonio cultural pasó a figurar como exclusiva (artículo 35, número 33 del Estatuto reformado).⁶ Y fue por tanto a partir de ese momento cuando se hizo imperiosa la necesidad de contar con una regulación propia en materia de patrimonio cultural.

Del proyecto a la ley

Así que, finalmente, en un ambiente caldeado por el descubrimiento de la venta a Cataluña de un ingente patrimonio del monasterio de Sijena y por la negativa de la Diócesis de Lérida a devolver los bienes de las parroquias aragonesas que conservaba en depósito, en abril de 1998 el Consejo de Gobierno de la Diputación General presidida por Santiago Lanzuela remitió a las Cortes el proyecto de Ley del Patrimonio Cul-

6. La reforma de 1996 introdujo también como competencia exclusiva la regulación de los «centros dramáticos» (artículo 35, número 32 del Estatuto reformado) y se incluyó también la referencia a «otras colecciones de naturaleza análoga» en el párrafo sobre la competencia de ejecución sobre los archivos, museos y bibliotecas. La disposición adicional primera sobre el Archivo de la Corona sumó una referencia a la «unidad histórica» de los fondos y el artículo 7 dotó de mayor amplitud al precepto sobre lenguas, cuya estrecha redacción inicial se refería únicamente a modalidades lingüísticas.

tural Aragonés.⁷ Pese al consenso general sobre la necesidad de una ley de patrimonio, el proyecto del Gobierno fue recibido con reservas, tanto por los grupos políticos como por asociaciones ciudadanas. A la enmienda a la totalidad con texto alternativo que presentó el Grupo Socialista⁸ se sumaron 228 enmiendas parciales, de las cuales 4 correspondieron al Grupo Popular, 54 al Socialista, 30 al del Partido Aragonés, 76 al de Izquierda Unida y 64 al Mixto, conformado entonces por Chunta Aragonesista. El proyecto del Gobierno se caracterizaba por conjugar en su redacción una dependencia considerable respecto de la ley de 1985 con la novedad de un sistema de protección basado en tres categorías (Bienes de Interés Cultural, Bienes Catalogados y Bienes Inventariados), que pese a ello continuaba con cierta inercia la configuración tradicional, al privilegiar el acceso de los monumentos y conjuntos a la primera categoría (Bienes de Interés Cultural) y de los bienes muebles a la tercera (Bienes Inventariados).⁹

Durante el trámite parlamentario el proyecto de ley recibió una nueva ordenación y sufrió correcciones de carácter técnico (a este respecto fue unánime el reconocimiento de los ponentes al trabajo de la letrada Vega Estella). Aunque la ley conservó el tono y, en el fondo, la estructura general del proyecto del Gobierno, también hubo modificaciones de calado. Las más importantes fueron la creación del Consejo Aragonés del Patrimonio Cultural, un nuevo órgano con funciones consultivas y asesoras, y la articulación de las tres categorías de protección inicialmente propuestas en torno de un «instrumento básico de protección» que recibió el nombre de Censo General del Patrimonio Cultural Aragonés, y al que quedaron adscritos, además, el resto de bienes que «merezan ser conservados». ¹⁰ Una modificación más discreta pero de

7. Las Cortes de Aragón habían aprobado en la sesión plenaria celebrada el 29 de mayo de 1997 instar a la Diputación General a «remitir a estas Cortes, en el próximo período de sesiones, un Proyecto de Ley de Patrimonio Cultural aragonés, como marco normativo general para proteger, mantener, recuperar, promover y difundir nuestro patrimonio cultural material e inmaterial: paleontológico, arqueológico, monumental, histórico, artístico, museístico, documental, bibliográfico, lingüístico, antropológico, etnológico, etnográfico, etcétera». Este acuerdo, derivado del debate de una moción presentada por Chunta Aragonesista, es el antecedente inmediato de la aprobación por el Gobierno del proyecto de ley. Sobre el proceso de elaboración de la Ley puede consultarse: Villagrasa (1999).

8. La enmienda a la totalidad presentada por el Grupo Socialista fue rechazada por el pleno de las Cortes en la sesión celebrada los días 18 y 19 de junio de 1998.

9. El proyecto de la Diputación General utilizaba las denominaciones de Bien Aragonés de Interés Cultural y Conjunto Aragonés de Interés Cultural, un camino intermedio entre la denominación estatal de Bien de Interés Cultural y denominaciones calculadamente específicas propuestas por algunas comunidades autónomas como Cataluña (Bien Cultural de Interés Nacional). Sin embargo, los nombres utilizados por el Gobierno en su proyecto permanecieron en algunos puntos de la ley, quizá como un quiste no advertido en la tramitación parlamentaria. Figuran en los artículos 43, 103, 104 y en el derogado artículo 99.

10. Una de las deficiencias técnica de la ley tiene que ver con la confusión en la caracterización del Censo General. No hay acuerdo pleno en su interpretación como categoría residual del patrimonio aragonés por la contradicción en que incurre la propia ley. Así, mientras que el artículo 14 proclama que «los Bienes Culturales que no tengan la consideración de Bienes de Interés Cultural o de Bienes Catalogados formarán parte también del Patrimonio Cultural Aragonés. Se denominarán Bienes Inventariados del Patrimonio Cultural Aragonés y serán incluidos en el Inventario del Patrimonio Cultural Aragonés» el artículo 59.2 dispone que «el Censo General del Patrimonio Cultural de Aragón lo conforman los bienes declarados de interés cultural, los catalogados, los inventariados y todos aquellos otros a que hace referencia el artículo 2 de la presente Ley y que, sin estar incluidos entre los anteriores, merezcan ser conservados». Si todos los bienes culturales que no son de Interés Cultural ni Catalogados deben ser Inventariados es imposible que sean también incluidos en el Censo como categoría específica de protección. Esta contradicción se debe a la evolución del texto durante su trámite parlamentario, pues la ley mantuvo el carácter de categoría residual que poseía el Inventario en el proyecto de ley pese a añadir una nueva categoría de ese tipo.

enorme importancia en la práctica fue la inclusión en ese Censo General, a través de la disposición transitoria primera de la ley, de «todos aquellos bienes recogidos en los catálogos de las normas complementarias y subsidiarias de planeamiento de las provincias de Huesca, Zaragoza y Teruel, aprobadas por el Departamento de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes, así como los contenidos en los catálogos de cualquier otra figura de planeamiento», por cuanto de alguna manera vino a relacionar los instrumentos urbanísticos de control patrimonial ya existentes con el nuevo sistema de protección creado. Esta adición fue fruto de la aprobación de la enmienda 201, presentada por el Grupo Socialista, y se sumó a otras mejoras introducidas en el trámite parlamentario, como la regulación más extensa del régimen de los Bienes Catalogados y de las actividades arqueológicas o la incorporación de un título sobre patrimonio etnográfico e industrial (de contenido algo vago, como en la ley de 1985) y de la figura de Lugar de Interés Etnográfico. También se hicieron incorporaciones importantes en forma de propósito. Por ejemplo la remisión a una ley para el desarrollo de un régimen de especial protección (artículo 4) y cooficialidad (disposición final segunda) de las lenguas minoritarias de Aragón, que por primera vez recibieron en un texto legal el nombre de aragonés y catalán,¹¹ el mandato para la realización de relaciones de los bienes en el exterior (artículo 7) y de los bienes de los pueblos deshabitados (disposición adicional tercera) o para la creación de instituciones como el Instituto de la Cultura y el Patrimonio de Aragón (disposición final tercera) y el Museo de la Ciencia y la Técnica (artículo 73). Hubo también alguna mejora en lo referido a la participación social, pues se dispuso el efecto positivo del silencio administrativo para las solicitudes de incoación de catalogación, la apertura de periodos de información pública y la consideración como instituciones consultivas de las asociaciones relacionadas con el patrimonio declaradas de utilidad pública.

Aunque el grado de consenso fue elevado y una gran parte del articulado de la ley gozó de la aprobación unánime, la mayoría de los grupos mantuvieron hasta el final algunas discrepancias. El Partido Popular sobre el estatuto legal de las lenguas aragonesas y sobre la creación del Instituto de Patrimonio, el Partido Socialista sobre la falta de integración de la legislación sectorial (archivos, museos, bibliotecas...) e Izquierda Unida sobre algunos aspectos económicos. De entre las enmiendas rechazadas por el pleno destacan por su trascendencia dos que fueron presentadas por el Grupo Socialista, la 168 referida a la obligación de invertir en patrimonio cultural al menos el 1% del gasto general y la 200 sobre la creación de un cuerpo de vigilancia e inspección. Pese a su simple enunciado, esta última medida quizá habría supuesto, al vincular la teoría legal de la protección a la ejecución práctica, uno de esos giros copernicanos que, en realidad, la Ley del Patrimonio Cultural Aragonés no fue capaz de dar.

Apudepa, la Asociación de Acción Pública para la Defensa del Patrimonio Aragonés, que había nacido dos años antes de aprobarse el proyecto de ley, hizo por su

11. Aunque las Directrices General de Ordenación Territorial, aprobadas por la Ley 7/1998, de 16 de julio, contenían ya en alguna referencia el nombre de estas lenguas.

parte un importante esfuerzo para completar las lagunas que detectó en el texto del Gobierno. Fruto de la colaboración con los grupos parlamentarios, especialmente con los que en aquellos momentos estaban en la oposición, fueron algunas enmiendas importantes que, a veces transaccionadas, nutrieron la redacción del texto legal. Además de presentar un escrito de consideraciones a los diputados, Apudepa compareció ante la Comisión de Educación y Cultura de las Cortes el 9 de noviembre de 1998. Durante todo el trámite hizo especial hincapié en la necesidad de ampliar el concepto de patrimonio para incluir aquellos bienes considerados menores, y entre ellos, por ejemplo, los de carácter etnográfico, industrial o científico o los de naturaleza inmaterial, lo que supuso la incorporación de un título especial, como ya se ha visto, y de un número importante de referencias. También trató de incorporar, con menos éxito, aspectos ausentes en el proyecto, como los relacionados con la educación, la participación social, el principio de conservación integrada o con los efectos concretos de la protección patrimonial. La Asociación alertó contra lo que entendió el peor vicio de la ley, el consistente en confiar su aplicación a la voluntad incontrolada de unas pocas instancias oficiales rodeadas de órganos sin independencia real. Tal y como Apudepa predijo entonces, uno de los problemas más importantes para el patrimonio en los años de vigencia de la ley de 1999 ha sido, precisamente, la total sumisión de los órganos asesores y técnicos respecto de los intereses de los poderes de turno.

Correspondencia y relación entre las leyes aragonesa y española de patrimonio

Como ya se ha apuntado, la introducción de interesantes reformas no socavó el espíritu original de la Ley del Patrimonio Cultural Aragonés, que siguió correspondiendo en buena medida al proyecto aprobado por la Diputación General, deudor a su vez de la Ley del Patrimonio Histórico Español. La relación entre ambas leyes, que en muchos casos es incluso de literalidad, se da especialmente en varios de los artículos clave, como los que se refieren al alcance de la declaración de los Bienes de Interés Cultural (artículo 14.1 de la española y artículo 15.2 de la aragonesa) y a las características del tipo de intervenciones permitidas en los bienes inmuebles (artículos 39.2 y 39.3 de la ley española y artículos 34.2 y 34.3 de la aragonesa) o en los conjuntos urbanos (artículos 20.1, 20.2, 21.2, 21.3 de la española y 41, 43.1, 43.2, 43.3 de la aragonesa). Dada la importancia sustancial de estos preceptos en la gestión del patrimonio cultural y a la luz de su evidente correspondencia parece conveniente relativizar el avance que la legislación aragonesa supuso en la práctica sobre la española.¹²

12. Existe también una clara relación en la regulación, por ejemplo, del patrimonio arqueológico, del 1% cultural o en el título sobre el patrimonio etnográfico. Aunque las prohibiciones del desplazamiento y la remoción de un BIC también guardan paralelismos evidentes (artículo 18 de la española y artículo 35.1 de la aragonesa) es necesario destacar que la ley aragonesa eliminó la causa de «interés social» como justificación de la remoción de un Bien de Interés Cultural. Ello cerró una puerta inquietante al uso abusivo mediante la interpretación arbitraria de esa noción compleja que la ley de 1985 denomina «interés social».

La ley aragonesa es más inclusiva, lo que resulta lógico si se atiende al momento de su promulgación.¹³ Además de caracterizar más ampliamente el concepto de patrimonio (el título mismo de la ley es un ejemplo de esta voluntad), incluyó preceptos referidos a ramas singulares, como la paleontológica¹⁴ o la industrial. También incorporó referencias a los pueblos deshabitados, a las lenguas y al patrimonio inmaterial, y el reconocimiento de un derecho al disfrute del patrimonio cuyos efectos, por lo demás, dejó sin concretar. Otras novedades son también dignas de mención. Por ejemplo la ley aragonesa contempló la existencia de zonas de protección (artículo 67) y de prevención arqueológica (artículo 68) para la conservación de los yacimientos cuyo valor cultural no pueda todavía ser determinado por falta de conocimiento científico suficiente. También constituyen mejoras significativas en el procedimiento de catalogación de un bien la previsión de medidas cautelares para impedir el derribo mientras se estudia su protección (artículo 17) o la obligación de motivar la denegación de la declaración (artículo 18.2). El régimen de la necesaria autorización cultural para los casos de intervenciones en los bienes aparece más detallado en la norma aragonesa,¹⁵ como suele ser habitual en las leyes autonómicas.

Dos aspectos puntuales pero que suponen un avance sustancial respecto a la ley española, al menos en teoría, son la regulación del cese de efectos de las catalogaciones y la regulación de la declaración de ruina. Mientras que el artículo 9.5 de la ley estatal abre la puerta a la descatalogación de los bienes (con el único requisito de contar con «informe favorable y razonado de alguna de las instituciones consultivas»), la ley aragonesa en su artículo 9 condiciona todo cese de efectos a que «deje de concurrir de manera irreparable el interés cultural determinante de las mismas». Aunque desde el punto de vista de la mejor protección del patrimonio hubiese resultado deseable la adición de alguna cautela más, por ejemplo que la desaparición del interés cultural no pudiera deberse a acciones interesadas, es evidente que la ley aragonesa ofrece en este punto una mejor garantía frente al ejercicio arbitrario del poder. También es importante la prohibición de autorizar la demolición de un Bien de Interés Cultural en caso de declaración de ruina (artículo 38 de la ley aragonesa), pues la ley española permite el derribo de un BIC en caso de ruina cuando existe el informe favorable de dos instituciones consultivas (artículo 24 de la ley española).

La ley de 1999 tiene el interés de regular específicamente el marco del patrimonio aragonés, algo que, como resulta evidente, solamente podía hacer una ley propia.

13. La Ley es más inclusiva en relación con el concepto general de patrimonio, pero por otra parte no integró, a diferencia de la española, los sistemas de museos, archivos, bibliotecas y parques culturales, que siguieron rigiéndose por sus respectivas leyes. Como ya se ha señalado esto fue objeto de rechazo por parte del principal grupo de la oposición, el Socialista.

14. En este punto introdujo por ejemplo la figura de Zona Paleontológica, en la categoría de Conjunto de Interés Cultural.

15. Hay otras diferencias. Por ejemplo, es más restrictivo el régimen de protección de los Conjuntos de Interés Cultural al prohibir las conducciones vistas, mientras que la española las prohíbe en monumentos y jardines históricos únicamente. También en cuanto a la expropiación, pues en la ley aragonesa la mera declaración de Bien de Interés Cultural es causa de interés social para la expropiación (artículo 39).

Además de detallar y ordenar las competencias de los diversos órganos de la administración autonómica (Consejo Aragonés, Comisiones Provinciales, titulares del Departamento y de la Dirección General...) y apuntar las posibilidades de participación de los entes locales, la ley prohíbe con carácter general la salida de Aragón de los bienes muebles de las administraciones públicas (artículo 61) o de las instituciones eclesiásticas (artículo 62) incluidos en el Censo General y establece restricciones para la salida temporal de los bienes muebles integrantes de los Bienes de Interés Cultural (artículo 35.3).¹⁶ Esto, de igual manera que el mandato para la recuperación del patrimonio aragonés en el exterior (artículo 7),¹⁷ constituye una novedad en el marco legislativo que, como queda dicho, solo podía introducir una ley de las Cortes de Aragón.

El otro aspecto de la ley que es particularmente importante es la creación de un sistema propio en que la protección formal de los bienes no se dispone en una única categoría sino que se despliega en una estructura jerárquica de varios niveles (en este caso, y en la práctica, 4: Bienes de Interés Cultural, Bienes Catalogados, Bienes Inventariados y el resto de bienes incluidos en el Censo General). La gradación en la protección de los bienes culturales, ya introducida en diferente medida por las Comunidades Autónomas que habían legislado sobre la materia, puede responder a la necesidad de ofrecer marcos diferentes a diferentes tipos de bienes, pero, en el siempre complejo marco de distribución competencial español, también conlleva el riesgo de una deficiente articulación con la norma estatal, lo que puede provocar disfunciones con importantes consecuencias, en la medida que los instrumentos de catalogación resultan indispensables para el ejercicio de las competencias contra la expoliación y la exportación que el Estado tiene exclusivamente reservadas.¹⁸ A ello hay que añadir que el establecimiento de los cuatro niveles de protección no vino acompañado de una regulación suficientemente concreta de los regímenes de protección que respectivamente les corresponden.

Patrimonio Cultural en otras leyes

Antes de analizar las consecuencias principales de la aplicación de la Ley del Patrimonio Cultural de 1999 conviene puntualizar que, aunque dicha ley es la pieza

16. Aunque esto contrasta con la falta de regulación en lo referente a los Bienes muebles de Interés Cultural, tal como se dirá más adelante.

17. Esta previsión es especialmente importante en un caso como el aragonés, lamentablemente caracterizado por el expolio de una parte trascendental de su tesoro cultural.

18. Aunque la ley aragonesa hace algún esfuerzo para la compatibilización del sistema propio que crea con el dispuesto por la ley española (por ejemplo en el artículo 21.6 o el 60.4) lo cierto es que el esfuerzo resulta insuficiente y el problema de difícil solución, pues el Estado debería armonizar su propio sistema con el creado por cada una de las Comunidades Autónomas. La propia ley de 1999 comete el error de referirse a un instrumento estatal, se supone que el Inventario General, como «Censo General», mezclando el nombre de su propio registro, en la disposición transitoria primera y en el artículo 97. No es, por lo demás, el único error contenido en la ley. Las referencias hechas al «Catálogo General» en los artículos 25, 44 y 86 caen en la ambigüedad, pues entre las figuras creadas por la ley se encuentran el Catálogo y el Censo General, pero no el «Catálogo General».

central del sistema protector aragonés, otras disposiciones de rango legal afectan directamente al patrimonio. Además de aquellas que lo citan de manera anecdótica o puntual,¹⁹ las leyes que inciden en la regulación patrimonial en Aragón pueden dividirse en tres grandes grupos. El primero es aquel en que se encuentran las normas que constituyen los regímenes jurídicos especiales previstos por la Ley del Patrimonio Cultural (artículos 3 y 4), esto es, las Leyes 6/1986, de 18 de noviembre, de Archivos de Aragón; 7/1986, de 5 de diciembre, de Museos de Aragón; 8/1986, de 19 de diciembre, de Bibliotecas de Aragón; 12/1997, de 3 de diciembre, de Parques Culturales de Aragón; y, aprobada con posterioridad a la Ley del Patrimonio, la Ley 3/2013, de 9 de mayo, de uso, protección y promoción de las lenguas y modalidades lingüísticas propias de Aragón, que sustituye a la Ley 10/2009, de 22 de diciembre, de uso, protección y promoción de las lenguas propias de Aragón. Se trata de un conjunto de leyes esenciales para la protección del patrimonio de carácter mueble depositado en centros específicos de conservación y, en el último caso, para la protección del patrimonio inmaterial constituido por las lenguas aragonesas minoritarias.²⁰

El segundo grupo lo forman las leyes que tienen una afección directa sobre los bienes inmuebles, los conjuntos urbanos y las estructuras territoriales, incluidos los espacios naturales. Estas leyes son las que aprueban las Directrices Generales de Ordenación del Territorio, la Ley de Ordenación del Territorio (Ley 4/2009, de 22 de junio), las leyes de urbanismo (Ley 3/2009, de 17 de junio, y Ley 4/2013, de 23 de mayo, por la que se modifica la anterior) y las leyes medioambientales (Ley 6/1998, de 19 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos de Aragón, Ley 7/2006, de 22 de junio, de protección ambiental de Aragón y Ley 10/2005, de 11 de noviembre, de vías pecuarias de Aragón). Aunque la relación de estas leyes es teóricamente tangencial al patrimonio, lo cierto es que en un modelo urbanístico y territorial como el sostenido en España durante los últimos lustros, la influencia sobre los bienes culturales de las materias que regulan ha sido, en la práctica, enorme. A ello nos referiremos más adelante.

Por último se encuentran las leyes que afectan a la organización competencial. Entre ellas destacan la Ley 5/2011, de 10 de marzo, del Patrimonio de Aragón, en relación con los bienes culturales propios de la Comunidad, la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón, en lo que respecta a las competencias municipales, y la Ley de Comarcalización (aprobada por Decreto Legislativo 1/2006, de 27 de diciembre), junto con las respectivas leyes de creación de las comarcas, en las que se desarrolla la competencia comarcal sobre el patrimonio cultural, que es considerado ambiguamente como una materia de «competencia propia» sobre la que la comarca «podrá ejercer competencias».

19. Ley 9/2003, de 12 de marzo, de Fomento y coordinación de la investigación, el desarrollo y la transferencia de conocimientos en Aragón, Ley 11/2005, de 28 de diciembre, Reguladora de los espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón...

20. Lenguas lamentablemente maltratadas por la norma actual, que, por cierto, contraviene rotundamente el texto de la Ley del Patrimonio Cultural Aragonés aprobado en 1999.

Consecuencias positivas de la ley: el impulso a la protección formal del patrimonio

Aunque, como se verá más tarde, la aplicación de la ley puede considerarse deficiente y su desarrollo nulo, la aprobación de la norma sí que ha tenido consecuencias positivas para la protección formal del patrimonio cultural, pues reactivó los expedientes de declaración ya iniciados y permitió el desarrollo de otros muchos. Los datos que se ofrecen a continuación ilustrarán al respecto.²¹

Desde la aprobación de la ley, y en aplicación de su disposición transitoria primera, en estos 15 años se han dictado 252 órdenes para completar la declaración originaria como Bien de Interés Cultural de casi otros tantos bienes,²² lo que significa que se ha procedido a su delimitación y a la de su entorno, a su descripción y al inventario de los bienes muebles que contienen (aunque en este caso las órdenes son muy dispares y se encuentran casos de notable minuciosidad, como el del palacio de Capitanía, junto con otros en los que la relación ni siquiera existe). Es destacable el ritmo con que se trabajó durante la Legislatura que siguió a la de la aprobación de la ley. En cuatro años se emitieron 146 de estas órdenes, mientras que en los 10 años siguientes se han dispuesto 106, 40 menos en más del doble de tiempo. Hay que tener presente, además, que buena parte de esas últimas 106 órdenes debieron de corresponder a una cierta inercia alcanzada por el ritmo inicial del Departamento, pues 94 de ellas se emitieron entre julio de 2003 y julio de 2004. Otra explicación no cabe para el hecho de que en la década que casi ha transcurrido desde entonces solamente hayan sido emitidas 12 órdenes, cuando quedan muchísimos Bienes de Interés Cultural (la gran mayoría) necesitados de un documento de ese tipo.

La ley supuso también un notable impulso inicial en relación con los bienes que todavía no gozaban de ninguna protección patrimonial definitiva. Los expedientes incoados fueron retomados y se resolvió por fin el atasco administrativo propiciado, entre otras cosas, por la indefinición inicial de la titularidad de las competencias en la materia, como anteriormente se ha señalado. Desde la aprobación de la Ley del Patrimonio han sido publicados 221 decretos de declaración de Bien de Interés Cultural que han otorgado tal consideración a un total de 263 bienes. Se trata de una cantidad realmente notable si se atiende a las cifras del periodo anterior a la aprobación de la norma. Desde la promulgación de la ley española de 1985 hasta la de la aragonesa de 1999 fueron declarados Bien de Interés Cultural únicamente 12 bienes (5 por el Estado y 7 por la Comunidad Autónoma, tras la sentencia del Tribunal Constitucional

21. Los datos aquí aportados son fruto de la recopilación de las publicaciones aparecidas en el Boletín Oficial de Aragón y obedecen a un recuento personal. Ruego disculpas en el caso de haber cometido algún error en el proceso, que en todo caso no afectaría al orden de las cifras que se ofrecen y por tanto no alteraría su valor en relación con las consideraciones que aquí se hacen.

22. Algún bien ha sido objeto de más de una orden, por ejemplo el monasterio del Santo Sepulcro en Zaragoza. Otros bienes han visto modificada mediante decreto su delimitación o su categoría, como el Monasterio de Piedra, aunque mucho más puntualmente.

de 1991). El contraste cuantitativo entre los 12 bienes declarados en los 14 años del periodo 1985-1999 y los 263 en los 14 años del periodo 1999-2013 es suficientemente ilustrativo del fuerte impulso que para la protección formal del patrimonio tuvo la aprobación de la ley aragonesa. Otra cosa diferente es que se haya producido un cambio respecto a las inercias en la concepción del patrimonio. De los 263 bienes declarados de Interés Cultural desde la promulgación de la ley solamente 4 son bienes inmateriales (en 2011 se produjo por primera vez la declaración de BIC de un bien inmaterial, en este caso la trashumancia, por Decreto 289/2011, de 30 de agosto) y solamente 29 son bienes muebles (de los cuales 25 han sido declarados excepcionalmente por razón del conflicto sobre la propiedad de las obras de las parroquias del Aragón Oriental). Llama la atención en este punto la falta de catalogación de los bienes muebles, pese a que es cierto que tales bienes reciben la protección que les otorga el estar contenidos en bienes inmuebles catalogados o en fondos o colecciones museísticas, archivísticas o bibliográficas. De los 230 bienes de naturaleza material e inmueble declarados de Interés Cultural, 78 son conjuntos de Interés Cultural, entre los que abundan los centros históricos (25), las zonas arqueológicas (30) y las zonas paleontológicas (18) y brillan por su ausencia los lugares de interés etnográfico (4), los sitios históricos (1) y los jardines históricos (0). La gran mayoría de los bienes declarados de Interés Cultural (152) lo han sido en la categoría de Monumento, lo que da pie a cuestionar si realmente se ha producido un cambio de paradigma en la comprensión del patrimonio. También es cierto, y la pregunta no debería responderse sin atender a este factor, que la enorme presión inmobiliaria vivida en los últimos años ha convertido a los bienes inmuebles, incluidos los conjuntos urbanos, en las piezas más vulnerables del tesoro cultural español. Pero las categorías de catalogación, configuradas como instrumentos básicos para la tutela del patrimonio, deberían servir, además de para la protección de los bienes, también como herramientas para la estimación objetiva del patrimonio; estimación que pese a ser una entelequia merece un esfuerzo de aproximación que resulta imprescindible para plantear correctamente las políticas de gestión, conocimiento y difusión del legado histórico. La emergencia como criterio de catalogación, aunque obtiene su plena justificación de la realidad, sería menos determinante si existiesen los medios suficientes para llevar a cabo políticas sistemáticas de información sobre los bienes culturales. Ello evitaría el factor de distorsión que la catalogación debida a la emergencia introduce irremediabilmente en los instrumentos de los que depende esa estimación objetiva a que se ha hecho referencia.

Las dudas sobre el alcance práctico de la ampliación de la noción de patrimonio y de la renovación de sus instrumentos de tutela podrían verse apoyadas por el uso del resto de los niveles de protección. En estos 15 años se han declarado Catalogados a través de 201 órdenes un total de 210 bienes, de los que 203 son inmuebles singulares y 5 podrían considerarse conjuntos, pese a no estar esa figura específicamente contemplada por la ley para el Catálogo. 2 más son de naturaleza mueble (las techumbres antiguas del Ayuntamiento de Zaragoza y el conjunto de vehículos de la antigua empresa Carde y Escoriaza, inscrito como colección, que se desgrana en un total de 57 bienes). En el caso de los Bienes Inventariados, 23 órdenes han servido para decla-

rar un total de 149 bienes, de los que en este caso la abrumadora mayoría (136) son muebles²³ y solo 13 son inmuebles, aunque de los 136 bienes muebles 86 pertenecen al conjunto de las parroquias aragonesas retenido en Lérida y han sido inventariados, por tanto, excepcionalmente.

Estudiados estos datos en su conjunto pueden alcanzarse diversas conclusiones. En primer lugar llama la atención una cierta deformación en la aplicación de un sistema cuya concepción original parece piramidal, esto es, con una gran base, una punta selectamente ocupada por los bienes excepcionales y niveles menos capaces conforme se asciende de categoría (es lógico suponer que si los Bienes de Interés Cultural son los más relevantes del patrimonio el conjunto formado por el resto de bienes ha de ser mucho mayor). Este fenómeno puede deberse en parte a la deficiente regulación que del régimen de protección de los Bienes Catalogados e Inventariados se hace en la ley, pero también parece mostrar una cierta dejación de la administración respecto de los bienes menos monumentales, menos relevantes desde el punto de vista histórico-artístico o menos centrales para la historiografía tradicional de carácter general.²⁴ Se observa también una tendencia a la asociación de los diferentes niveles de protección con respectivas categorías de bienes, de modo que los bienes inmuebles han tendido a ser considerados Bienes de Interés Cultural (con el Catálogo como categoría menor) y los bienes muebles han sido mayoritariamente inventariados, prosiguiendo la tradicional división contenida también en la ley de 1985 y que, en principio, pareció querer superar la ley de 1999.²⁵ Cabe destacar que precisamente en la base de esa pirámide que conforma el sistema aragonés de protección del patrimonio solo se encuentra un único bien (sin tener en cuenta aquí aquellos que hayan podido acceder a través de otras categorías de protección o de mandatos genéricos de la ley), pues solamente las Escuelas de Espierba Bajo, en Bielsa, han sido específicamente incorporadas al Censo General.²⁶

En total han sido declarados 263 bienes de Interés Cultural, 210 Catalogados, 149 Inventariados y 1 Censado, lo que hace un total de 623 bienes.²⁷ De estas 623 declaraciones más de la mitad, 323, fueron hechas durante los primeros 4 años tras la apro-

23. Uno de estos bienes es en realidad un conjunto de muebles perteneciente al palacio de los barones de Valdeolivos, en Fonz, que fue declarado como colección y que comprende un total de 329 muebles singulares.

24. Quiero decir con ello que se observa un evidente desentendimiento general hacia lo local y hacia lo específico en la aplicación de la Ley del Patrimonio Cultural Aragonés.

25. No la superó del todo, pero sí en parte. El trámite parlamentario corrigió en este aspecto la directa asociación que se hacía de los bienes muebles con el Inventario.

26. La experiencia advierte que sobre los bienes incorporados al Censo General o al Catálogo a través de los instrumentos de planificación urbanística y territorial existe en la práctica un descontrol completo por parte de la Administración de la Diputación General, que además suele desentenderse de su protección señalando el carácter local y urbanístico de la catalogación. Casos evidentes en este sentido son los de la Casa Puértolas en Monreal del Campo, la casa en la calle de San Salvador en Huesca derribada en 2013 o el del Hotel Latorre, inmuebles todos ellos catalogados localmente.

27. Hay que tener en cuenta que el conjunto de la iglesia de San Esteban, la casa abadía y el esconjuradero de Almazorre, en Bárcabo, fue primero considerado bien catalogado y más tarde, tras unos importantes hallazgos, de Interés Cultural. Y hay que tener presente también que algunos de los bienes son colecciones o conjuntos de fondos o conforman continentes de otros bienes muebles.

bación de la ley, mientras que 285 corresponden a los 8 años siguientes y solamente 15 a los dos últimos. Los datos muestran una evidente y preocupante desaceleración en el ritmo de protección formal de los bienes que conforman el patrimonio aragonés.

Una serie especial está formada por los Bienes de Interés Cultural que lo son por ministerio de ley y no por la declaración expresa de las administraciones. Para garantizar los efectos de la protección la ley dispone que estos bienes sean relacionados mediante una orden del Departamento competente en materia de patrimonio cultural. En estos 15 años han sido emitidas 5 órdenes de este tipo, 4 para cuevas y abrigos con manifestaciones de arte rupestre y 1 para castillos que solamente contempló 517 de estos bienes, menos de la mitad de las estructuras defensivas que diversos inventarios han venido recogiendo. Algunos castillos, además, habían sido ya declarados Bienes de Interés Cultural singularmente. En cuanto a los abrigos, la orden de 2001 reconoció 7; la de 2002, 252; la de 2011, 188; y la de 2013, 12; sumando un total de 452, que eleva a la importante cifra de 969 los Bienes de Interés Cultural reconocidos en cumplimiento de la disposición adicional segunda de la ley. Hay que tener presente, sin embargo, que los Bienes de Interés Cultural así reconocidos carecen, en tanto no se dicten las órdenes complementarias, de los elementos de protección fijados por la ley, como un entorno individualizadamente establecido, una descripción o una relación de bienes muebles. Además de los castillos y estructuras defensivas ignoradas por la relación de 2005, resta por reconocer la categoría de Bienes de Interés Cultural, mediante la correspondiente relación, a los escudos, emblemas, cruces de término y monumentos megalíticos.

Destaca negativamente el escasísimo uso hecho de las interesantes figuras de protección específicamente creadas para el patrimonio arqueológico. En los años de aplicación de la ley solo se han declarado 3 zonas de prevención, pese a la enorme riqueza arqueológica del territorio aragonés. Los Ayuntamientos tampoco han utilizado cuanto habría cabido esperar los instrumentos de protección de que fueron dotados.²⁸ Por el momento únicamente una veintena de bienes han sido declarados Monumentos de Interés Local, en los municipios de Ojos Negros, Fréscano, Salillas de Jalón, Muniesa, Encinacorba, Monzón, Lupiñén-Ortilla, Caspe, Castejón del Puente, Velilla de Ebro, Fuentes Claras y Cinco Olivas.

Evolución y desarrollo de la ley

Antes de comenzar el análisis de la aplicación práctica de la ley, que constituye la parte final de este texto, resulta conveniente conocer las modificaciones habidas en la norma desde que fue aprobada en 1999. La Ley del Patrimonio Cultural Aragonés ha

28. A través de la figura del Monumento de Interés Local la Ley previó una vía municipal para el acceso de un bien al Catálogo del Patrimonio Cultural Aragonés. Este tipo de declaración está reservado exclusivamente para los bienes inmuebles.

sido retocada en 5 ocasiones, 4 de ellas por leyes de medidas fiscales, tributarias y administrativas. La Ley 15/1999, de 29 de diciembre, de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas, modificó el artículo 99 sobre la regulación del Impuesto de Sucesiones y Donaciones, que fue finalmente derogado por la Ley 26/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Tributarias y Administrativas. La tercera modificación se produjo por la Ley 10/2009, de 22 de diciembre, de uso, protección y promoción de las lenguas propias de Aragón, que derogó la disposición final segunda que preveía la cooficialidad del aragonés y del catalán. La Ley 3/2012, de 8 de marzo, de Medidas Fiscales y Administrativas introdujo tres disposiciones adicionales por las que se dispuso la consideración como Bienes de Interés Cultural de los bienes integrantes de fondos museísticos propiedad de la Comunidad y de las sedes de los museos autonómicos; y la consideración como Bienes Inventariados de los fondos de otras titularidades adscritos al resto de museos registrados en Aragón (excepto los del Estado, que son competencia exclusiva de la Administración General), de los yacimientos arqueológicos y paleontológicos recogidos y delimitados cartográficamente en los catálogos de cualquier figura de planeamiento urbanístico y de los bienes muebles en posesión de instituciones eclesiásticas, todo ello mientras no se produzca su declaración como bienes Catalogados o de Interés Cultural.²⁹ La modificación introducida, por último, por la Ley 10/2012, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, pretendió blindar legalmente la facultad de la Comunidad Autónoma para realizar las intervenciones necesarias para la conservación y restauración de los Bienes de Interés Cultural, los Bienes Catalogados y los Bienes Inventariados. De todas estas modificaciones, que no alteran el contenido general, sin duda la más importante por sus posibles efectos es la introducida por la ley 3/2012, pues tendió los puentes que habían dejado de establecerse entre un gran número de bienes culturales con las categorías de protección formal dispuestas por la ley. Pero hay que señalar aquí nuevamente que la estimación objetiva del patrimonio, uno de los propósitos de los instrumentos de protección, se ve distorsionada por catalogaciones que siguen criterios diferentes al del mero valor del bien. Y es evidente que no todos los objetos depositados en un museo presentan el mismo grado de interés.

En estos años, además de modificaciones puntuales en la ley de 1999, ha habido una reforma legal de gran alcance para el patrimonio cultural aragonés, al menos en el terreno formal. En mayo de 2006 los portavoces de los 5 grupos parlamentarios de las Cortes presentaron, tras años de conversaciones, la propuesta para la reforma del Estatuto de Aragón. Los diputados proponían elevar la categoría legal del reconocimiento del derecho de disfrute del patrimonio cultural, ya contenido en la ley, mediante su incorporación al Estatuto y enunciar el deber de «todas las personas» de «respetar y colaborar en la conservación del patrimonio cultural». Dada la parquedad

29. La redacción anterior del artículo 32 se limitaba a considerar Bienes Inventariados los bienes pertenecientes al patrimonio documental, museístico y bibliográfico. La reforma de 2012 no ha aclarado nada la indeterminación en que se encuentra el patrimonio bibliográfico según ha subrayado ya Alonso Ibáñez. Alonso (2001: 147).

con que se introdujeron estas referencias, sobre todo en comparación con lo dispuesto para otras materias como el medio ambiente, la Asociación de Acción Pública para la Defensa del Patrimonio Aragonés presentó ante las Cortes un escrito en forma de alegaciones (remitido anteriormente de manera informal mediante correo electrónico) a través del cual se trasladó a los grupos proponentes diversas sugerencias en relación con el patrimonio cultural y se llamó la atención sobre la ausencia de la mención del deber de los poderes públicos de defender y garantizar la conservación del patrimonio. Apudepa solicitó también que se respetase la denominación histórica de la Diputación General,³⁰ alterada en el texto por la de Gobierno de Aragón. En relación con estas propuestas se presentaron diversas enmiendas, de las cuales destacan la 38 y la 63, redactadas en el sentido de las alegaciones de Apudepa por el Grupo Parlamentario de Chunta Aragonesista. Como consecuencia de ello se modificó el artículo 14 de la propuesta, que pasó a ser el 13, y se introdujo un nuevo artículo, el 22, de mucho interés para el reconocimiento legal del patrimonio cultural aragonés. En el caso de la denominación de la Diputación General se presentaron las enmiendas 83 y 119, ambas del Grupo Parlamentario Socialista y encaminadas justamente en la dirección contraria a la planteada por la Asociación. Las enmiendas, que fueron aprobadas, orillaron todavía más la denominación histórica y eliminaron su única aparición en el articulado del Estatuto.³¹ De tal manera que la propuesta aprobada finalmente por las Cortes de Aragón y remitida al Congreso de los Diputados contenía una sola vez el nombre de Diputación General y lo situaba además fuera de cualquier artículo, en el título de un capítulo. Apudepa hizo intensas gestiones aquellos días, fruto de las cuales resultó la presentación de sendas enmiendas por el Grupo Parlamentario Socialista y por el de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds que venían a rectificar las presentadas por el Grupo Parlamentario Socialista durante el trámite en las Cortes de Aragón.³² Aunque lamentablemente fue perjudicial para el patrimonio inmaterial constituido por la tradición política aragonesa, la reforma del Estatuto aprobada en 2007 supuso un mayor reconocimiento legal (un reconocimiento de carácter formal, como suele ser) para el patrimonio cultural aragonés.

Dejando al margen las reformas legales, el desarrollo normativo de que ha sido objeto la ley no podría ser más pobre. Solamente tres aspectos han sido desarrollados reglamentariamente y de los tres solamente uno de forma realmente efectiva, el que

30. La Diputación del General del Reino de Aragón o Diputación del Reino ha sido llamada a lo largo de la historia de maneras diferentes. No cabe duda que la palabra clave de la denominación histórica es la de «Diputación» y dado que la aparición de la palabra Reino no parece hoy políticamente factible, el término General (aquí adjetivado) reúne buena parte de las resonancias históricas.

31. La enmienda 83 fue aprobada con el voto favorable de todos los grupos parlamentarios, salvo el de Chunta Aragonesista, que se abstuvo. No hubo un solo voto en contra de eliminar del articulado del Estatuto de Autonomía, la norma institucional básica, la denominación histórica de la Diputación General de Aragón.

32. Debe constar en este punto el especial esfuerzo del diputado Adolfo Barrena para la aparición del término en al menos un artículo del Estatuto de Autonomía. Mantuvo aquellos días, en nombre de Apudepa, numerosas conversaciones con diversos diputados, entre ellos Barrena, que fue el portavoz que se mostró más receptivo, para lograr el mantenimiento de la denominación histórica y de la plenitud de su valor legal.

regula las Comisiones Provinciales de Patrimonio.³³ Pero estos órganos ya contaban con regulación anterior que no ha sido enriquecida con aportaciones realmente novedosas. Las funciones principales son las determinadas legalmente y su composición siempre asegura su control absoluto por parte de la administración.³⁴ En cambio, quince años después de la aprobación de la ley, el órgano que hubiese supuesto alguna novedad, el Consejo Aragonés del Patrimonio Cultural, sigue sin tener existencia práctica, pese a la importancia de las gestiones que tiene encomendadas y que en todo este tiempo no han podido ser ejercidas. Aunque, después de reiteradas peticiones de la oposición y algunas asociaciones, en 2010 se aprobó la regulación del Consejo³⁵ todavía hoy no ha sido constituido. Una novedad importante, forzada por el artículo 78.4 de la ley, es la presencia de un representante de las asociaciones culturales de la Comunidad, elegido por ellas, aunque la mayoría sigue correspondiendo a la administración. El decreto, además, no es sensible al espíritu de la ley de 1999 y crea una Comisión Permanente de la que las asociaciones quedan expulsadas y a la que se le atribuye la competencia de informar los expedientes de Bienes de Interés Cultural, una de las funciones más relevantes del Consejo. Es evidente que, pasados 15 años desde la aprobación de la ley ha sido la falta de voluntad política y la comodidad de basar el funcionamiento administrativo en las Comisiones Provinciales lo que ha impedido la aplicación de la norma en lo referente al Consejo Aragonés del Patrimonio Cultural.

El último aspecto de la ley que ha recibido algún tipo de desarrollo por parte de la Diputación General ha sido el relativo a los registros e instrumentos del patrimonio cultural.³⁶ Tampoco en este punto se encuentran novedades destacables. Quizá tan solo una cierta aclaración de la estructura del Censo General, que plantea algún problema por el carácter a la vez global y específico con que queda definido por la ley. Por ello el decreto viene a crear un nivel que se correspondería con aquellos bienes que integran el Censo como categoría específica y no por formar parte de los niveles superiores. El decreto llama a esta categoría, sencillamente, «otros bienes del Patrimonio Cultural Aragonés». Otra novedad clarificadora de la estructura de protección del patrimonio cultural aragonés es la división de los 4 niveles en, como mínimo (y al margen de las figuras de los Bienes de Interés Cultural), las secciones de bienes in-

33. El Decreto 300/2002, de 17 de septiembre, reguló el funcionamiento de las comisiones provinciales de Patrimonio Cultural, aunque fue modificado por el Decreto 134/2005, de 5 de julio. El marco general fue desarrollado por el reglamento de funcionamiento aprobado por Orden de 26 de septiembre de 2002 y modificado posteriormente por la Orden de 20 de junio de 2003 y por la Orden de 11 de julio de 2005.

34. En este punto hay que hacer constar que la participación de las asociaciones culturales prevista por la ley fue encauzada a través de la administración, mediante la figura de un experto que debe pertenecer a alguna de ellas, pero que es nombrado por el Director General, de tal manera que las asociaciones no pueden designar a su propio representante. Incluso se modificó la composición para que en vez de dos expertos miembros de asociaciones, como estaba previsto inicialmente, hubiera solo uno.

35. Decreto 228/2010, de 14 de diciembre, de la Diputación General, por el que se regula el Consejo Aragonés del Patrimonio Cultural.

36. Decreto 227/2010, de 14 de diciembre, de la Diputación General, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Registro Aragonés de Bienes de Interés Cultural, del Catálogo del Patrimonio Cultural Aragonés, del Inventario del Patrimonio Cultural Aragonés y del Censo General del Patrimonio Cultural Aragonés.

muebles, bienes muebles (individuales o como colección) y bienes inmateriales. Pero ni se disponen medidas para organizar el conocimiento y la información sobre el patrimonio, ni se fijan los mecanismos de actualización, ni se disponen vías de difusión, ni su publicación por medios telemáticos. Los instrumentos, incluso el Censo General, quedan configurados como meros registros administrativos, sin una mayor trascendencia cultural o social.

Resulta asombrosa la larga lista de asuntos que, después de tres lustros, siguen careciendo del más mínimo desarrollo. No se ha profundizado en el derecho consagrado por la ley al disfrute del patrimonio (ni siquiera en lo relacionado con el acceso de ciudadanos e investigadores a los Bienes de Interés Cultural), ni en los deberes de los propietarios (artículo 33). Tampoco se ha regulado la elaboración sistemática de la relación de bienes en el exterior (artículo 7) ni los aspectos relacionados con el comercio con los bienes culturales, con las graves consecuencias que de ello se derivan. No existe, por ejemplo, la orden que debe aprobar el modelo para el libro registro que están obligadas a tener las personas o entidades que ejerzan habitualmente el comercio en materia de antigüedades o bienes muebles que pudieran formar parte del patrimonio cultural aragonés, y por lo tanto los libros no pueden ser legalizados por la Dirección General, tal y como ordena el artículo 48. Tampoco se ha señalado reglamentariamente, como ordena el artículo 49 (aunque la disposición adicional cuarta remite provisionalmente al régimen del patrimonio histórico español), qué bienes muebles reúnen el valor y las características para que sus propietarios o los comerciantes queden obligados a comunicar su existencia a la Dirección General. Ni han quedado fijadas reglamentariamente las normas a las cuales debe someterse, según el artículo 52.2, el comercio con los Bienes Catalogados. También en materia arqueológica se echa en falta el decreto que regule el ejercicio de las actividades arqueológicas a que se refiere el artículo 70 y al que remite su punto 2.³⁷ Tampoco se ha regulado sobre el uno por ciento cultural, de manera que el artículo 88 no ha tenido ningún desarrollo, ni se han establecido reglamentariamente, tal y como ordena el artículo 90, el porcentaje y las fórmulas de colaboración con los particulares para el fomento del patrimonio cultural, ni se han fijado las normas sobre las inscripciones de las ayudas para la reparación urgente. Tampoco ha habido un desarrollo integral de la política educativa en relación con el patrimonio. Y desde luego no existe la ley específica que debe crear el Instituto de la Cultura y del Patrimonio de Aragón.

Tampoco se ha creado el Museo de la Ciencia y la Técnica a que hace referencia el artículo 73, ni en materia de patrimonio etnográfico e industrial se realizan, de manera sistemática «programas de estudio, documentación e investigación» tal y como ordenan los artículos 74 y 75. Tampoco son conocidos los resultados de los trabajos de la Comisión Mixta entre la administración y las diócesis aragonesas sobre el patrimonio

37. Las actividades arqueológicas siguen reguladas por el Decreto 6/1990, de 23 de enero, de la Diputación General, por el que se aprueba el régimen de autorizaciones para la realización de actividades arqueológicas y paleontológicas en la Comunidad Autónoma de Aragón, anterior en 9 años a la entrada en vigor de la ley.

en manos de instituciones eclesiásticas, a que hace referencia el artículo 82, ni el inventario de los bienes de los pueblos deshabitados (disposición adicional tercera).

La más clamorosa falta de aplicación de la Ley del Patrimonio Cultural se refiere, sin embargo, a todo lo relacionado con las medidas de fomento. Ni se ha hecho uso de los planes plurianuales de planificación en los que se supone que se debe basar la acción de la Diputación General en materia de patrimonio (artículo 83) ni se han aprobado Planes Territoriales. Tampoco se ha aplicado el régimen de inversión del llamado 1% cultural por obra pública ni existen programas para fomentar la conservación de los bienes culturales en manos de particulares, tal y como señalan los artículos 89 y 90.

Este apartado debe concluirse consignando con inquietud que no ha trascendido públicamente la imposición de sanciones por infracción de la Ley del Patrimonio.³⁸

Aplicación práctica de la ley, principales problemas detectados y propuestas de modificación

A las importantes lagunas existentes en el desarrollo normativo (algunas relativas a aspectos tan importantes y sensibles como el comercio con bienes muebles o el ejercicio de las actividades arqueológicas), o al clamoroso incumplimiento de los mandatos de creación del Consejo Aragonés y del Instituto del Patrimonio, hay que sumar la deficiente aplicación cotidiana de la Ley del Patrimonio. Puede afirmarse que, con carácter general, la administración ha tendido a la dejación de las elementales tareas de control, documentación, conservación y fomento que le han sido encomendadas.

Uno de los objetivos principales de la ley, el censado de la riqueza patrimonial aragonesa, no se ha visto sustentado por programas sistemáticos de información y documentación. De tal modo que los intentos ciudadanos por defender el patrimonio se topan continuamente con bienes de gran importancia que carecen de toda protección cultural. Puede ser un ejemplo paradigmático la falta de catalogación de la cueva de Chaves en el momento en que su yacimiento fue bárbaramente arrasado pese a ser uno de los más importantes del neolítico ibérico y pese a figurar en la Carta Arqueológica de Aragón. Grandes monumentos como el palacio arzobispal de Zaragoza o el episcopal de Tarazona y multitud de iglesias parroquiales como la de Castejón de Monegros o la de San Pedro en Ansó, o las grandes arquitecturas palaciegas de ciudades como Calatayud o Borja, por poner solamente unos ejemplos, carecen actualmente de cualquier tipo de catalogación patrimonial,³⁹ por increíble que

38. A la espera de que la Diputación General facilite algún dato al respecto sorprende que, pese a la multitud de notificaciones en el Boletín Oficial de Aragón que se refiere a infracciones de diversas leyes, en el caso de la Ley del Patrimonio solamente existe la referencia a un expediente sancionador del año 2005 contra Promociones La Perla 90, S.L.

39. Alguno de estos bienes poseen catalogaciones urbanísticas, pero ello no constituye garantía suficiente ni palia la ausencia de estos bienes en los instrumentos patrimoniales aragoneses.

pueda parecer. Si esto es así en el nivel de los monumentos, el más apreciado por la administración, es fácil suponer el desolador panorama en que se encuentran tipos de bienes más modestos. El valor de la arquitectura popular se niega sistemáticamente y la conservación del patrimonio industrial sigue planteándose a trozos y de mala gana. Sirva para ilustrar la situación la amenaza de derribo que pesa en estos momentos sobre el conjunto de los talleres de Averly, y la protección escandalosamente parcial que propone la Diputación General, pese a tratarse quizá del más importante bien industrial de carácter histórico integralmente conservado en Aragón.

Como se ha dicho, la acción catalogadora se ha emprendido fundamentalmente al margen de políticas sistemáticas y globales de información y documentación, y viceversa. De tal manera que los instrumentos de protección previstos por la ley han devenido (a través de una aplicación posible pero muy conformista) en meros registros administrativos, mientras que una de las iniciativas más interesantes para el censo del patrimonio, el Sistema de Información del Patrimonio Cultural Aragonés (SIPCA) opera al margen de la estructura de protección legalmente establecida, de lo que se deriva una relación repleta de disfunciones.⁴⁰ El SIPCA reconoce actualmente como tales muchos bienes culturales que sin embargo carecen de toda protección jurídica, en clara contradicción con lo que establece la ley de 1999 para el patrimonio aragonés. Información y protección deben plantearse conjunta y coherentemente de manera sistemática si de verdad se pretende dotar al patrimonio cultural de las herramientas necesarias para su defensa. Quizá el nonato Instituto de la Cultura y del Patrimonio de Aragón podría haber jugado un papel articulador en este importante punto.

La defensa del patrimonio requiere también que la catalogación de los bienes culturales se haga, dado el actual marco jurídico, de manera coordinada con la Administración General del Estado. La falta de relación entre administraciones es un problema que no afecta solo a Aragón sino al conjunto de las Comunidades Autónomas y a la Administración General, pues deriva en una ausencia clara de correspondencia entre los diversos instrumentos autonómicos y los previstos por la legislación estatal. Si se tiene presente que el Estado posee la competencia exclusiva en materia de exportación y expoliación y que el ejercicio de tales competencias requiere del mejor conocimiento del patrimonio a proteger, la falta de correspondencia puede dificultar gravemente ese ejercicio, pues los bienes en categorías autonómicas o incluso urbanísticas locales que no resultan fácilmente asimilables a las estatales se sitúan en una zona de penumbra que puede acabar haciéndolos invisibles para la lucha contra la exportación y la expoliación. Una vez definidos los diversos marcos autonómicos sería deseable que el Estado, concertadamente con las Comunidades, procediera a prevenir todos los riesgos que este problema plantea. Cabe decir aquí que el afán mostrado por la Administración General en la ley de 1985 y en la defensa que de ella hizo ante el Tribunal Constitucional por apropiarse de competencias y funciones en

40. Sobre el SIPCA, que nació auspiciado por el Instituto de Estudios Altoaragoneses como instrumento para el patrimonio del Altoaragón, pueden consultarse: Bolea (2011) y Bolea-Diego (2001).

materia de patrimonio cultural ha sido inversamente proporcional al esfuerzo efectivo realizado en la lucha contra la expoliación. Pese a la destrucción que sistemáticamente se ha producido de bienes del patrimonio español, la Administración General solamente ha hecho uso de sus competencias contra la expoliación en una única ocasión, en el dramático caso de destrucción del barrio del Cabanyal, en Valencia, en un contexto de oposición política entre la Generalitat y el Ayuntamiento por una parte y el Gobierno de España por la otra. También para la defensa del patrimonio aragonés sería necesario que la Administración General interviniese subsidiariamente en los casos en que el resto de administraciones se mostrasen ineficaces ante la destrucción del patrimonio. Y ello no en aras de una interpretación centralista del reparto competencial sino de un sistema lo más garantista posible para los bienes culturales.⁴¹ En relación con las competencias de la Administración General la clarificación de la correspondencia entre las categorías estatales y las autonómicas debería redundar también en una interpretación jurisprudencial más favorable, en el orden penal y en el resto de órdenes. Es importante para la defensa del patrimonio que los tribunales y el resto de instancias judiciales comprendan que, dada la caracterización autonómica del patrimonio español, la protección constitucional debe extenderse a la totalidad de los bienes, y no limitarse solamente a aquellos que cuentan con la consideración de Bien de Interés Cultural, que es la única que la ley estatal prevé para los bienes inmuebles y los conjuntos. Si se realizan estas consideraciones aquí no es porque estos aspectos puedan ser resueltos por la ley aragonesa de patrimonio, sino porque en todo caso son cuestiones que afectan directa y plenamente a su objeto.

Otros puntos somбрíos sí podrían ser clarificados a través de la reforma y mejora de la ley de 1999, pues su redacción actual presenta deficiencias que dificultan la eficacia de la tutela que pretende. Pese a la adopción de un sistema de múltiples niveles de protección, la ley solamente es suficientemente concreta en el caso de los Bienes de Interés Cultural, que cuentan tanto con una categorización en función de su diferente naturaleza (y con instrumentos esenciales para su identificación y la de su entorno) como con un régimen de protección mínimamente detallado. El artículo 34, que como ya se ha dicho sigue a la ley estatal, establece la conservación como intervención preferente y prohíbe las obras que alteren el carácter del bien, que tiendan a reconstruirlo o que simplifiquen el resultado de su evolución histórica. Para ilustrar la importancia de la existencia de un régimen de protección, aunque sea sencillo, valga apuntar que gracias a estas previsiones pudo conseguir Apudepa, por ejemplo, que la Justicia anulase el proyecto de la Diputación General para la Estación de Canfranc en lo relacionado con la destrucción de la planta cubierta, la elevación de un nuevo piso y la construcción de una nueva estructura de coronamiento en sustitución de la histórica.

41. De la misma manera, y por el mismo motivo, resulta conveniente que la Administración de la Diputación General controle efectivamente las obras y actividades proyectadas por la Administración del Estado en los bienes de su propiedad que forman parte del patrimonio aragonés. Este control efectivo hubiera evitado, por ejemplo, la desfiguración interior y el vaciado de la Casa del Canal, en Zaragoza, declarada Bien de Interés Cultural.

Los Bienes Catalogados y los Inventariados (no digamos ya los que solamente están incluidos en el Censo General), e incluso los Bienes de Interés Cultural de naturaleza mueble o inmaterial, carecen de un régimen de protección suficientemente concreto, lo que en la práctica supone una grave ausencia de garantías de conservación. Un ejemplo de esto lo ofrece de manera inmejorable el triste caso del palacio de Villahermosa, en Huesca, que fue declarado Bien Inventariado del Patrimonio Cultural Aragonés en 2001 y que inmediatamente después fue destruido con autorización gubernamental, con la única excepción de su fachada (que fue renovada), pese a la existencia de valiosas estructuras medievales. Y es que la ley no fija ni siquiera mínimamente las condiciones a las que deben sujetarse las intervenciones que pueden realizarse, con lo que en la práctica los criterios que deben guiar cualquier decisión quedan depositados en el arbitrario parecer de la administración, generalmente exigente con las pequeñas propiedades pero siempre muy receptivo a las propuestas provenientes de las capas de poder. Aunque es cierto que el planteamiento de la intervención en el patrimonio puede venir condicionada por la singularidad del bien cultural, también lo es que sin unas mínimas normas y precauciones no es posible que la ciudadanía tenga instrumentos para defender la conservación de los bienes culturales. Que la falta de régimen de protección no es una decisión consciente del legislador sino más bien una cierta insuficiencia técnica de la ley ha sido ya advertido al comparar algunos aspectos del régimen de los Bienes Catalogados con el de los Inventariados, que resulta más exigente pese a corresponderse con un nivel de inferior relevancia.⁴² Como ya se ha sugerido, quizá el hecho de que hayan sido declarados más Bienes de Interés Cultural que Bienes Catalogados o Inventariados durante estos últimos tres lustros, pese a la naturaleza más selectiva de la primera categoría, pueda obedecer también en alguna medida a la indeterminación legal a que están abocados hoy por hoy los bienes no considerados de Interés Cultural.

La misma falta de protección efectiva que amenaza a los bienes que no han sido declarados de Interés Cultural se extiende a los que gozan de una catalogación urbanística. Aunque esta protección comporta también su acceso, como mínimo, al Censo General del Patrimonio Cultural Aragonés, en la práctica este tipo de catalogación ha sido sistemáticamente burlado mediante instrumentos de gestión urbanística como la declaración de ruina. La Ley del Patrimonio se encarga únicamente de prohibir el derribo de los edificios ruinosos únicamente para el caso de los Bienes de Interés Cultural, con lo que el resto de inmuebles queda amenazado por la posibilidad de descatalogaciones de facto a través de la piqueta. Aunque faltan estudios que analicen lo que ha sucedido al respecto durante los últimos lustros, se puede afirmar que el derribo de edificios catalogados urbanísticamente no ha sido ni mucho menos anecdótico. En los últimos meses, sin ir más lejos, hemos asistido al derribo de edificios protegidos municipalmente como la casa Puértolas en Monreal del Campo, el Hotel Latorre, en Caspe o la casa de la plaza de San Pedro en Huesca. También ha sido importante durante

42. Esta deficiencia de la ley ha sido ya advertida por Alonso Ibáñez y Barrero Rodríguez: Alonso (2001), Barrero (2001).

estos años el progresivo vaciamiento histórico de los conjuntos urbanos, incluidos aquellos declarados de Interés Cultural. La sustitución de inmuebles, planteada por la ley como intervención excepcional, ha constituido en la práctica casi una regla, como prueban los casos de los centros históricos de Zaragoza, Huesca o Calatayud. Lo cierto es que la Ley del Patrimonio no teje un sistema de relaciones suficientemente efectivo con las figuras urbanísticas y por ello mismo se ha demostrado como un instrumento ineficaz para la defensa de los conjuntos urbanos. Tampoco la legislación urbanística ha tratado de tender puentes con la patrimonial, algo que se advierte especialmente en la última reforma de la Ley de Urbanismo de 2013, que a través de la modificación del artículo 47.1 permite la no incorporación del catálogo de protección patrimonial al plan general de ordenación urbana y su remisión a un plan especial, posibilitando de esta manera que la aprobación del catálogo quede pospuesta indefinidamente y depositada en el limbo de las intenciones, como tantas veces sucede.

La protección del patrimonio cultural de naturaleza inmueble, sobre todo en momentos de convulsión urbanística como los que hemos vivido en los años de vigencia de la ley, hace necesario no dejar al albur de la legislación urbanística su protección, sino asumirla directamente. Por ello es conveniente, al menos mientras rija el actual modelo urbanístico, que la Ley del Patrimonio asuma la tutela del legado histórico urbano de manera decidida e impida que su protección formal sea burlada continuamente a través de la gestión urbanística municipal, como ha pasado hasta ahora. Es imprescindible el establecimiento de un marco legal para el patrimonio urbano que se caracterice por las prácticas de la conservación y el mantenimiento y por la condena del abandono planeado o negligente. Las órdenes de ejecución de las intervenciones necesarias para la conservación y la ejecución subsidiaria deben ser instrumentos básicos también de la administración autonómica para todos los niveles del patrimonio cultural. En todo caso, es fundamental que ese nuevo modelo se acompañe de las cautelas necesarias para que las capas sociales de menor poder adquisitivo no se vean desplazadas de su lugar original, de manera que el deber del propietario en la conservación de los inmuebles históricos llegue exactamente hasta donde sea razonable en función de su renta y patrimonio, cubriendo el resto los poderes públicos.

En el terreno de la arqueología las cosas tampoco invitan al optimismo. Junto a la excavación más o menos sistemática de grandes conjuntos (Bílbils, Labitosa, La Caridad, Segeda, Celsa...) y la protección de yacimientos de primer nivel como Villa Fortunatus o los poblados ibéricos del Bajo Aragón, se dan situaciones de extremo abandono y continua pérdida patrimonial. El estado actual de restos tan importantes como los de Contrebia Belaisca ilustra suficientemente la cuestión. El reciente descubrimiento del saqueo de yacimientos de la zona oeste de Zaragoza a raíz de las operaciones Helmet han permitido conocer un complejo entramado mafioso en torno de los bienes arqueológicos y la impunidad y normalidad que ha caracterizado su expolio, ante la falta de acción de las administraciones. Ya se ha indicado, a este respecto, la inexistencia de declaraciones de zonas de protección arqueológica y el número irrisorio de zonas de prevención reconocidas hasta ahora (3). Pese a que, como también se ha dicho, la modificación de la ley realizada en 2012 vino a incluir a todos

los yacimientos de la Carta Arqueológica en el Inventario del Patrimonio, lo cierto es que la falta de tratamiento individualizado y la inconcreción del régimen de protección de los Bienes Inventariados limitan mucho la capacidad de tutela. Es conocido en el ámbito de la arqueología el enorme impacto que sobre muchos yacimientos ha tenido el modelo de infraestructuras de las últimas décadas. La Ley del Patrimonio no ha sido un instrumento adecuado para la defensa de los conjuntos arqueológicos afectados por ese modelo y por la sumisión de los poderes públicos a los intereses existentes tras él. También es manifiesta la tremenda afección del sistema inmobiliario sobre la arqueología urbana. El ámbito profesional está repleto de auténticas historias de terror sobre malas prácticas relacionadas con la destrucción del patrimonio arqueológico en las ciudades. Aunque algo anterior a la ley de 1985 sirva de ejemplo para ilustrar el grado de barbarie de la promoción inmobiliaria la destrucción del anfiteatro romano de Cesaraugusta, que según el Museo de Zaragoza tuvo lugar durante las obras del Hotel Palafox, inaugurado en 1982.⁴³ Algo similar en lo referido al pillaje y al contrabando podría decirse del patrimonio documental y bibliográfico, muchos de cuyos bienes pueden hallarse frecuentemente inmersos en operaciones de compraventa sin control administrativo incluso cuando es presumible su origen público.

Alguno de los problemas hasta aquí apuntados, derivados de las insuficiencias de la ley o de su falta de aplicación, se han visto fomentados por una estructura administrativa blindada al asesoramiento de entes externos a ella (no se cumple lo dispuesto por el artículo 59.3 para la estimación objetiva del patrimonio aragonés) y controlada por las instancias con verdadera capacidad de decisión. Entre las mejoras clave que deben hacerse en la Ley del Patrimonio está la de dar una nueva regulación a las Comisiones Provinciales y al Consejo Aragonés para asegurar una composición plural que represente realmente tanto las diversas corrientes técnicas en materia de conservación del patrimonio como los diversos intereses sociales legítimos. La estructura administrativa ha adolecido también de la falta de los medios personales necesarios para alcanzar un verdadero control sobre los bienes culturales. Gran parte de las amenazas sobre el patrimonio se ven agravadas por la renuncia de la ley a la creación de un cuerpo de vigilancia y de inspección suficientemente dotado de personal para el cumplimiento de las tareas de control y salvaguardia del patrimonio. Esta grave carencia, con implicaciones en todos los ámbitos, tiene una especial repercusión en el medio rural, más alejado de los centros de decisión.

Cabe repetir aquí nuestro convencimiento, para concluir, de que por muchas mejoras que pueda sufrir la Ley del Patrimonio Cultural, y por deseables que estas sean, la verdadera protección del paisaje, del patrimonio, del medio ambiente y del territorio solamente se alcanzará mediante una cultura del respeto al espacio como lugar del habitar humano ligada a un modelo urbanístico, territorial, educativo, económico y social radicalmente diferente al actual.

43. «El anfiteatro de la Cesaraugusta romana, ¿bajo el hotel Palafox?». *Heraldo de Aragón*, 24 de abril de 2011.

Conclusiones

La aprobación por parte de las Cortes de Aragón de la Ley del Patrimonio Cultural Aragonés tras la clarificación de las competencias de las diversas administraciones en el marco del estado de las autonomías surgido del régimen constitucional de 1978 dio lugar a un panorama legal específico para el patrimonio aragonés que, aunque no era extraordinariamente novedoso, sirvió sobre todo para alcanzar una política propia de protección formal del patrimonio. Si en este aspecto el avance ha sido sustancial, en lo relativo a la tutela efectiva, a las políticas de fomento y a la sistematización de la información y el conocimiento, la tendencia hacia el descontrol y la desidia y la imposición de los intereses económicos de origen inmobiliario y constructor no han sufrido variaciones. La ley ha sido ineficaz frente a la gestión autónoma del urbanismo y del territorio, no solo por la potencia de las fuerzas económicas en este campo sino también por la renuncia a la ejecución de la protección patrimonial autónoma y por su deficiente articulación con los instrumentos estatales en lo relativo a la acción contra la expoliación (en la práctica, lamentablemente, casi inexistentes) y con los instrumentos municipales en el caso del patrimonio urbano. La ausencia de un régimen de protección suficientemente detallado para los bienes no declarados de Interés Cultural y posiblemente también la inercia de las antiguas estructuras ha dificultado la consolidación práctica del modelo de cuatro niveles planteado por la ley aragonesa. La Diputación General no ha generalizado el uso de los instrumentos de los que la Ley la dotó, como demuestran la falta de desarrollo y de aplicación de la norma y también, clamorosamente, el incumplimiento de todas las medidas de fomento. A la luz de la experiencia acumulada tras un tiempo suficiente de vigencia, una mejora de la protección del patrimonio cultural hace aconsejable la revisión de la Ley de 1999 para asegurar su eficacia frente a las dinámicas urbanísticas actuales; para disponer la radical independencia técnica de los organismos reguladores; para facilitar la corresponsabilidad de los ciudadanos en la protección del patrimonio; para crear un cuerpo de vigilancia e inspección y, finalmente, para dotar de un régimen de tutela suficiente a todas y cada una de las categorías de protección existentes. Una reforma de la Ley ofrecería la oportunidad, además, de solventar ciertas deficiencias técnicas detectadas por los diversos análisis realizados desde su promulgación en 1999.

Bibliografía

- Abad Licerias, José María (1999): «La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de patrimonio cultural histórico-artístico: soluciones doctrinales», *Revista constitucional española de derecho*, 55, pp. 133-184.
- Aceña López, Karina (2012): «El patrimonio cultural aragonés. Definición y legislación», *Rujjar: miscelánea del Centro de Estudios del Bajo Martín*, 13, pp. 1009-1014.

- Alcázar Crevillén, Rafael (2002): «La protección del patrimonio arqueológico», *Actas de los duodécimos Encuentros del Foro de Derecho Aragonés: Zaragoza, 5, 12, 19 de noviembre de 2002; Huesca, 26 de noviembre de 2002, Zaragoza, El Justicia de Aragón*, pp. 121-124.
- Alegre Ávila, Juan Manuel (2001): «Título preliminar. Disposiciones generales» en Pomed Sánchez, Luis Alberto (Coord.): *Estudio sistemático de la Ley de Patrimonio Cultural Aragonés: Ley 3/1999, de 10 de marzo, Zaragoza, Cortes de Aragón*, pp. 57-74.
- Alonso Ibáñez, María del Rosario (2001): «Régimen de los bienes muebles» en: en Pomed Sánchez, Luis Alberto (Coord.): *Estudio sistemático de la Ley de Patrimonio Cultural Aragonés: Ley 3/1999, de 10 de marzo, Zaragoza, Cortes de Aragón*, pp. 113-154.
- Barcelona Llop, Javier (2001): «Patrimonios especiales. Patrimonio paleontológico y arqueológico» en Pomed Sánchez, Luis Alberto (Coord.): *Estudio sistemático de la Ley de Patrimonio Cultural Aragonés: Ley 3/1999, de 10 de marzo, Zaragoza, Cortes de Aragón*, pp. 155-196.
- Barrero Rodríguez, María Concepción (2001): «El patrimonio inmobiliario» en: en Pomed Sánchez, Luis Alberto (Coord.): *Estudio sistemático de la Ley de Patrimonio Cultural Aragonés: Ley 3/1999, de 10 de marzo, Zaragoza, Cortes de Aragón*, pp. 75-112.
- Bitrián Varea, Carlos (2009): «Apudepa. El patrimonio cultural en un espacio de consumo», *E-rph: Revista electrónica de Patrimonio Histórico*, 4, pp. 114-149.
- (2012): «Patrimonio cultural. Amenazas contemporáneas y propuestas para la conservación» en: *Rujar: miscelánea del Centro de Estudios del Bajo Martín*, 13, pp. 1041-1056.
- Bolea, Francisco (2011): «SIPCA: Recurso cultural y herramienta profesional» en: *Zabaglia, Revista del Colegio de Aparejadores, Arquitectos Técnicos e Ingenieros de Edificación de Huesca*, 8, pp. 28-32.
- ; Diego, Jesús de (2001): «El Centro de Información del Patrimonio Cultural Altoaragonés», *Scire: Representación y organización del conocimiento*, volumen 7, número 2, pp. 117-130.
- Castillo García, Martín del (2012): «Los bienes inmuebles catalogados e inventariados del patrimonio cultural aragonés», *Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal*, 4, pp. 457-468.
- García-Álvarez García, Gerardo (2001): «Potestad sancionadora y patrimonio cultural», en Pomed Sánchez, Luis Alberto (Coord.): *Estudio sistemático de la Ley de Patrimonio Cultural Aragonés: Ley 3/1999, de 10 de marzo, Zaragoza, Cortes de Aragón*, pp. 273-309.

- Herráiz Serrano, Olga (2001): «Organización administrativa», en Pomed Sánchez, Luis Alberto (Coord.): *Estudio sistemático de la Ley de Patrimonio Cultural Aragonés: Ley 3/1999, de 10 de marzo*, Zaragoza, Cortes de Aragón, pp. 197-228.
- Moreno Fernández, Juan Ignacio (2001): «Medidas financieras. Especial referencia a los beneficios tributarios aplicables al patrimonio cultural aragonés», en Pomed Sánchez, Luis Alberto (Coord.): *Estudio sistemático de la Ley de Patrimonio Cultural Aragonés: Ley 3/1999, de 10 de marzo*, Zaragoza, Cortes de Aragón, pp. 229-272.
- Moreu Ballonga, José Luis (2002): «La protección legal del patrimonio arqueológico terrestre en la Ley estatal de 1985», en: *Actas de los duodécimos Encuentros del Foro de Derecho Aragonés: Zaragoza, 5, 12, 19 de noviembre de 2002; Huesca, 26 de noviembre de 2002*, Zaragoza, El Justicia de Aragón, pp. 85-120.
- Pérez de Armiñán y de la Serna, Alfredo (1997): *Las competencias del estado sobre patrimonio histórico español en la constitución de 1978*, Madrid, Civitas.
- Pomed Sánchez, Luis Alberto (2001): «La Ley del Patrimonio Cultural Aragonés en el contexto competencial», en Pomed Sánchez, Luis Alberto (Coord.): *Estudio sistemático de la Ley de Patrimonio Cultural Aragonés: Ley 3/1999, de 10 de marzo*, Zaragoza, Cortes de Aragón, pp. 21-56.
- Ubieto Arteta, Agustín (2006): «El patrimonio cultural aragonés en la encrucijada. Una apuesta por el futuro», *Actas de las Jornadas Epílogo sobre Aragón «Hacia el futuro»*, Zaragoza, Instituto de Ciencias de la Educación, pp. 45-80.
- Villagrasa Rozas, María del Mar (1999): «Notas sobre la tramitación parlamentaria de la Ley de Patrimonio Cultural Aragonés», *Proyecto social: Revista de relaciones laborales*, 7, pp. 221-232.
- Zamora Martínez, Fernando José (2002): «Algunas breves consideraciones referentes a la relación del urbanismo con la protección del patrimonio arqueológico», *Actas de los duodécimos Encuentros del Foro de Derecho Aragonés: Zaragoza, 5, 12, 19 de noviembre de 2002; Huesca, 26 de noviembre de 2002*, Zaragoza: El Justicia de Aragón, pp. 125-129.