

Los registros de Bienes de Interés Cultural y la Directiva INSPIRE

Estefanía Hernández Torres¹

¹Departamento de Disciplinas Jurídicas Básicas

Universidad de La Laguna

Facultad de Derecho, Camino de La Hornera, s/n

38071 La Laguna

eh Torres@ull.es

Resumen

Esta ponencia tiene como objetivo el estudio de los registros de Bienes de Interés Cultural previstos en las leyes autonómicas sobre patrimonio histórico en nuestro país y la posibilidad de considerarlos como auténticos conjuntos de datos espaciales a los que sería de aplicación la Directiva INSPIRE, una Directiva que pretende crear una plataforma común de información para toda la Unión Europea con el fin de favorecer la aplicación de políticas protectoras del medio ambiente.

Palabras clave: Patrimonio histórico, registro de Bienes de Interés Cultural, conjunto de datos espaciales.

1 Introducción

La protección del patrimonio cultural e histórico de los pueblos es una realidad existente en los ordenamientos jurídicos de las sociedades civilizadas. En España, la Constitución de 1978 (CE) reconoce la necesidad de conservar y promover el enriquecimiento de este patrimonio y designa a los poderes públicos como los garantes de esa protección. Por ello, en 1985 se aprueba la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (LPHE) a la que seguirían las diferentes leyes autonómicas, en virtud de la atribución de competencias en esta materia a las Comunidades Autónomas (CCAA) que tiene lugar en el artículo 148.1 16ª CE.

En la actualidad, y tras la esclarecedora sentencia del Tribunal Constitucional 17/1991 (RTC 1991/17), la competencia de las CCAA para legislar en materia de patrimonio histórico es incuestionable; tan sólo son competencia exclusiva del Estado la defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental contra la exportación y la expoliación, y respecto de museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal sin perjuicio de su gestión por las CCAA (art. 149.1 28ª CE). Por ello, hoy encontramos leyes para la tutela del patrimonio histórico en todas las Comunidades Autónomas, en las que se establecen diferentes categorías de protección de los bienes que integran este patrimonio. En general, todas estas leyes reproducen las categorías de protección de la ley estatal –Bienes de Interés Cultural (BICs), Bienes Inventariados y restantes bienes culturales-, pero algunas Comunidades añaden nuevas categorías. A continuación, vamos a centrarnos en el estudio de la categoría más importante de bienes culturales, los BICs, y su regulación en las difentes CCAA.

2 Los BICs en las diferentes legislaciones autonómicas

Los BICs conforman la categoría de protección patrimonial más elevada del patrimonio histórico español. Así lo señalan tanto la ley estatal como las leyes autonómicas: por ejemplo, la LPHE dispone que los bienes más relevantes del patrimonio histórico español deberán ser declarados de interés cultural y gozarán de singular protección y tutela (arts. 1.3 y 9.1 LPHE). En el mismo sentido se pronuncian las leyes autonómicas, considerando a los BICs como los bienes más relevantes del patrimonio cultural de cada Comunidad Autónoma (así, por ejemplo, art. 9.1 Ley 10/19988, de 9 de julio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid, art. 17.1 y 2 Ley 4/1999, de 15 de marzo, de Patrimonio Histórico de Canarias y art. 3.1 Ley 4/2007, de 16 de marzo, de Patrimonio Cultural de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia).

La presente categoría de protección se compone tanto de bienes muebles como de bienes inmuebles. En cuanto a los bienes inmuebles, casi todas las Comunidades optan por reproducir la legislación estatal –con excepción de la Ley 7/1990, de 3 de julio del Patrimonio Cultural Vasco, que señala tres categorías: Monumento,

Conjunto monumental y Espacio Cultural- y señalan las siguientes categorías de BICs:

- a) Monumentos.
- b) Conjuntos Históricos.
- c) Jardines Históricos.
- d) Sitios Históricos.
- e) Zonas arqueológicas.

Sin embargo, a esas categorías de protección las Comunidades Autónomas añaden otras como Lugares de interés etnológico – Canarias, Cantabria y Cataluña, entre otras-, Zonas paleontológicas – Aragón, Extremadura o Galicia-, Vías Históricas – Navarra o Castilla y León- y Lugares Culturales o Naturales – Cantabria, La Rioja-.

Los BICs, una vez declarados y clasificados según las categorías anteriores, deberán ser inscritos o inventariados en un registro específico. A continuación, examinaremos las características de este registro, presente en cada una de las CCAA del territorio español.

3 Los registros de BICs

La legislación protectora del patrimonio histórico prevé la creación de un registro de Bienes de Interés Cultural en cada Comunidad Autónoma para la inscripción de los bienes del patrimonio histórico más relevantes. Así lo establecen, por ejemplo, el art. 14 Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León, art. 20 Ley 1/200, de 6 de marzo del Patrimonio Cultural de Asturias y art. 13 Ley 12/1998, de 21 de diciembre, del Patrimonio Histórico de las Illes Balears, entre otros. Estos registros poseen carácter administrativo, de modo que son registros no jurídicos, sin eficacia sustantiva y donde el conocimiento de los datos contenidos en ellos está restringido por la Ley [1]. La gestión de estos registros corresponde a

la Consejería de Educación o Cultura de cada autonomía, que se encarga de realizar la inscripción de los bienes, publicando, al menos la siguiente información:

- Información relativa a la identificación, valoración y localización de los bienes.
- Datos contenidos en la declaración de BIC –entre ellos, fecha de la declaración, descripción del bien y localización entre otros- (art. 14.2 Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León, art. 13.2 Ley 10/1998, de 9 de julio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid y art. 27.1 Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía).

Todos estos datos serán públicos, salvo las informaciones que deban protegerse por motivos de seguridad para los bienes y sus titulares (art. 20.2 Ley 1/2001, de 6 de marzo, del Patrimonio Cultural de Asturias), siendo necesario en algunos supuestos la autorización del titular del bien para la consulta pública de datos relativos a la situación jurídica y valor de los bienes, así como la localización de bienes muebles (art. 22.4 de la Ley 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural de Cantabria y art. 13.4 de la Ley 10/1998, de 9 de julio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid).

Cabe destacar que la legislación existente en materia de patrimonio histórico no establece el formato que deben tener estos registros, pero aprovechando los avances tecnológicos en el ámbito de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs) se han habilitado en las páginas web de las distintas CCAA motores de búsqueda on-line de los BICs. Algunos ejemplos los encontramos en Andalucía

(<http://www.juntadeandalucia.es/cultura/web/publico/areas/bienes/frmCatalogo.jsp?idA=5&men=1&men2=4>), Cataluña
(<http://www20.gencat.cat/portal/site/Patrimoni>), Castilla-La Mancha
(<http://www.patrimoniohistoricoclm.es/>) y Asturias
(http://tematico.asturias.es/cultura/cultura_web/bieninte.htm).

Con base en las características expuestas acerca de estos registros, se podría señalar como uno de sus fines la localización física y geográfica de los BICs, puesto que en todos los supuestos se exige que el bien sea descrito y localizado claramente. Por este motivo, parece posible apuntar que estos registros de BICs podrían considerarse conjuntos de datos espaciales, en el sentido que señala la Directiva 2007/2/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de marzo de 2007

conocida como INSPIRE -INfrastructure for SPatial InfoRmation in the European Community-. Esta Directiva, que tiene como objetivo crear una plataforma común de información espacial entre los Estados miembros de la Unión Europea para facilitar la aplicación de políticas medioambientales, define estos conjuntos como una “*recopilación identificable de datos espaciales*”(art. 3). En este sentido INSPIRE se aplicará a los conjuntos de datos espaciales que cumplan las siguientes condiciones:

a) se refieran a una zona sobre la que un Estado miembro tenga y/o ejerza jurisdicción;

b) estén en formato electrónico;

c) obren en poder de alguna de las partes que figuran a continuación, o de una entidad que actúe en su nombre:

i) una autoridad pública, después de ser producidos o recibidos por una autoridad pública, o sean gestionados o actualizados por dicha autoridad y estén comprendidos en el ámbito de sus actividades públicas, ii) un tercero al que se hubiera facilitado el acceso a la red con arreglo a lo dispuesto en el artículo 12;

d) traten de uno o más de los temas recogidos en los anexos I, II y III (art. 4 Directiva 2007/2/CE).

A continuación, vamos a examinar la posible aplicación de la Directiva INSPIRE a los conjuntos de datos espaciales referentes al patrimonio histórico.

4 INSPIRE y el patrimonio histórico

El apoyo a las políticas medioambientales es uno de los objetivos fundamentales de la Directiva INSPIRE, por lo que se pretende crear una plataforma común de información entre los Estados miembros y una herramienta dinámica y compartida, apta para desarrollar las políticas comunitarias que incidan en el medio ambiente [2]. Aunque *a priori* medio ambiente y patrimonio histórico pudieran parecer algo distinto –de hecho, la protección del patrimonio histórico y la del medio ambiente se regula en la CE en artículos distintos: el 46 y el 45, respectivamente- la protección de ambos se basa en un aspecto común: el derecho de la sociedad a

disfrutar tanto de uno como de otro. Por este motivo, se ha venido afirmando que el patrimonio histórico constituye un elemento más del medio que nos rodea; medio en el que desarrollamos nuestra vida y en el que, como ciudadanos, tenemos un derecho reconocido en la Constitución y en las leyes a disfrutarlo. Así, desde hace aproximadamente una década se ha venido entendiendo que el concepto de patrimonio histórico puede subsumirse dentro del de medio ambiente. El punto de partida de esta idea que hoy en día parece aceptada por la doctrina, lo encontramos en la Sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995 de 26 de junio (RTC 1995/102) en la que se define el medio ambiente y se configura un concepto amplio del mismo. Según el Tribunal Constitucional, las competencias que los poderes públicos tienen en materia de medio ambiente *“tienen como objeto los elementos integrantes del medio (las aguas, la atmósfera, la fauna y la flora, los minerales) o ciertas actividades humanas sobre ellos (agricultura, industria, minería, urbanismo, transportes) que a su vez generan agresiones al ambiente o riesgos potenciales para él”*. Así, el medio ambiente *“estaría compuesto por los recursos naturales”,* pero también por *“otros elementos que no son naturaleza sino historia, los monumentos, así como el paisaje, que no es sólo una realidad objetiva sino un modo de mirar, distinto en cada época y cada cultura”*. Por ello, se afirma que *“el medio ambiente no puede reducirse a la mera suma o yuxtaposición de los recursos naturales y su base física, sino que es el entramado complejo de las relaciones de todos esos elementos que, por sí mismos, tienen existencia propia y anterior, pero cuya interconexión les dota de un significado trascendente, más allá del individual de cada uno. Se trata de un concepto estructural cuya idea rectora es el equilibrio de sus factores, tanto estático como dinámico, en el espacio y en el tiempo”*.

Sin duda, es un concepto amplio de medio ambiente el que mantiene el Tribunal Constitucional, entendido como un entorno vital conformado no por elementos aislados, sino por la mezcolanza e interconexión de éstos entre sí. Por ello, si nos ceñimos a un concepto amplio de medio ambiente donde encontraría cabida el patrimonio histórico, podríamos reafirmar la aplicación de INSPIRE sobre los conjuntos de datos espaciales mencionados anteriormente: los contenidos en los registros de BICs de las CCAA. Esta idea se basa no sólo en que los datos contenidos en esos registros figuran en formato electrónico, contienen información sobre un Estado miembro de la Unión Europea –cualquiera de las CCAA del territorio español- y obran en poder de una autoridad pública o tercero autorizado, sino también en que los conjuntos de datos espaciales que versan sobre uno de los temas recogidos en los anexos I, II y III de INSPIRE entrarían en el ámbito de regulación de la misma. En este caso, se hace referencia a los Lugares Protegidos en el número 9 del anexo I de la Directiva como aquellas *“zonas designadas o*

gestionadas dentro de un marco legislativo internacional, comunitario o propio de los Estados miembros, para la consecución de unos objetivos de conservación específicos”.

Con base en los argumentos expuestos, es importante recordar que la Directiva INSPIRE podría ser de aplicación directa a estos conjuntos de datos espaciales, por lo que debemos examinar qué objetivos persigue INSPIRE y si éstos benefician o no al patrimonio cultural y su conservación. Tal y cómo señala el Preámbulo de la citada Directiva, *“los problemas relativos a la disponibilidad, calidad, organización, accesibilidad y puesta en común de información espacial son comunes a un gran número de políticas y de temáticas, y se hacen sentir en los diferentes niveles de la autoridad pública”*, por lo que *“la resolución de estos problemas requiere medidas que atiendan al intercambio, puesta en común, acceso y utilización de datos espaciales interoperables y de servicios de datos espaciales, medidas que conciernen a los diferentes niveles de la autoridad pública y a los diferentes sectores”*(Considerando 3 del preámbulo). En el caso del patrimonio histórico, esta problemática resulta bastante evidente: sólo en nuestro país contamos en la actualidad con diecisiete registros de Bienes de Interés Cultural y otros Inventarios similares. Debido a la atribución de competencias a las CCAA y a la diferente regulación que puede existir en cada una de ellas en materia de patrimonio cultural, sería absurdo exigir la unificación de todos los datos espaciales referentes al mismo a nivel nacional, ya que se puede dar el caso de que en algunas Comunidades existan categorías de protección que en otras no existan. Ello no obsta que toda esa información pueda estar disponible de una manera más sencilla, dándose la posibilidad de utilizar un portal común –por ejemplo, el portal IDE a nivel estatal (http://www.idee.es/show.do?to=pideep_pidee.ES)- para acceder a la misma. De este modo, tal y como señala INSPIRE, deben disponerse unas medidas de aplicación que faciliten la utilización de datos espaciales de diversas fuentes no sólo en todo el territorio español, sino para todos los Estados miembros; medidas que deben concebirse de forma que los conjuntos de datos espaciales sean interoperables y que los Estados miembros garanticen que cualquier dato o información necesaria para alcanzar la interoperabilidad sea accesible en condiciones que no restrinjan su uso con tal fin (Considerando 16 del preámbulo).

Para ello, apostamos por la utilización de sistemas de información geográfica compatibles entre las diferentes CCAA, uso de estándares, coordinación entre los principales proveedores de datos, que en este caso es la Administración, y reducción en las restricciones en la política de datos –precio, derechos de autor, derechos de acceso, política de licencias-[3]. De este modo, podría solucionarse el problema que genera la existencia de una gran diversidad de formatos y estructuras con arreglo a los cuales se organizan los datos espaciales o se accede a ellos en la

Comunidad, lo que dificulta una formulación, aplicación, seguimiento y evaluación eficientes de la legislación comunitaria que, de forma directa o indirecta, incide en el medio ambiente (Considerando 16 del preámbulo) y, en consecuencia, en el patrimonio histórico.

5 Conclusiones

Una vez expuesto lo anterior, creemos que cabe defender que en la actualidad existen conjuntos de datos espaciales que se refieren al patrimonio histórico (que localizan geográficamente y con detalle los bienes que forman parte del mismo), lo que hace aconsejable la creación de infraestructuras de datos espaciales relativas a este tipo de datos. Estas infraestructuras contribuyen a reforzar la protección de este patrimonio cultural, pues pueden facilitar el acceso a los datos espaciales, de manera que las propias Administraciones Públicas consigan poner en marcha, eficientemente, políticas de conservación y fomento de los bienes culturales para el disfrute de todos los ciudadanos. La propia Unión Europea ha reconocido en el Sexto Programa de Acción Comunitario de la Unión Europea que disponer de una buena información del espacio que nos rodea favorece la aplicación de políticas medioambientales [4] y, como bien hemos dicho, las políticas de conservación del patrimonio histórico podrían integrarse dentro de éstas últimas, con base en la nueva corriente a favor del concepto amplio de medio ambiente.

Agradecimientos. Este trabajo se ha elaborado en el marco del Proyecto de investigación DER2008-02962/JURI: El Registro de la Propiedad como instrumento vertebrador de la información territorial; datos espaciales, metadatos y Directiva INSPIRE, financiado por el Ministerio de Ciencia e Investigación.

Referencias

[1] PAU, A.: Cuatro ensayos sobre el patrimonio cultural español, Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y Bienes Muebles de España, Madrid (2005)

[2] SÁNCHEZ JORDÁN, E., MAIOLI, C.: El acceso a la información espacial en Italia y en España: un análisis comparado, Revista Jurídica de Canarias, Abril 2008, nº 9, Tirant lo blanch, pp. 59-71

[3] VICENT GARCÍA, J.M.: IDE y Patrimonio Histórico, http://www.ieg.csic.es/sigJornadas/documentos/IH_IDEs%20aplicadas%20al%20Patrimonio%20Hist%F3rico/IH_IDEs%20aplicadas%20al%20Patrimonio.pdf

[4] SÁNCHEZ JORDÁN, E., MAIOLI, C.: El acceso a la información espacial en Italia y en España: un análisis comparado. Revista Jurídica de Canarias. Abril 2008, nº9, Tirant lo Blanch, pp. 59-71