

CAPÍTULO PRIMERO

NUEVAS DIMENSIONES DEL PATRIMONIO
CULTURAL EUROPEO

La llamada Europa de los círculos concéntricos; es decir, la abarcada por la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa; la que delimita el Consejo de Europa y la que integra la Unión Europea, presta cada vez más atención a la conservación de los bienes legados del pasado.

Un patrimonio que en gran medida, ha sido producido por las Iglesias y que, en una parte también significada, sigue estando en manos de ellas. Razón por la cual a las organizaciones internacionales les preocupa e interesa la acción que las Iglesias realizan en dicho campo y, a la inversa, a las Iglesias les preocupa lo que dichas Organizaciones proyecten o actúen en torno al patrimonio cultural.

A través de documentos de distinta entidad: tratados, resoluciones, declaraciones y recomendaciones emitidos en las últimas décadas del siglo XX, las instituciones que conforman los distintos círculos concéntricos de Europa han expresado una voluntad política de conservar el patrimonio europeo, como base fundamental de la construcción europea, y han formulado una serie de criterios operativos de cooperación cultural entre los Estados miembros y los organismos pertinentes.²

² Una relación tanto de los textos internacionales como de las organizaciones internacionales para la protección de los bienes culturales puede verse en Corral Salvador, C., “Incidencia de la legislación internacional en la Ley de Patrimonio Histórico Español (16/1985, de 25 de junio)”, *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, 5, 1985, pp. 773-796. En el caso de los documentos

Ello significa que, a la competencia tradicional del Estado en la materia, se suma hoy la coparticipación de la comunidad internacional a través de tratados y convenios para la conservación creciente del patrimonio cultural común. Los poderes públicos nacionales se ven por tanto obligados a desarrollar una defensa activa de los bienes comprendidos en su territorio, no sólo en función de sus leyes internas, sino también de los compromisos adquiridos en el orden internacional de respeto del patrimonio de otros Estados y tutela de los bienes propios.

Las democracias occidentales han sumado a este papel tuitivo el reconocimiento de los derechos culturales que, tratándose de bienes histórico-artísticos, obliga a las distintas administraciones a facilitar el acceso de los ciudadanos al patrimonio de dicha naturaleza. Consecuentemente se observa en la legislación de numerosos Estados que, por encima de la titularidad de los bienes culturales, éstos han de cumplir la función social de su disfrute colectivo, de manera que pueda realizarse en ellos el mencionado derecho de acceso de los ciudadanos, ya sea para su contemplación, estudio o investigación.

Cuando se trata de bienes histórico-artísticos en posesión de las Iglesias, tanto la normativa internacional como la de algunos Estados trata de compatibilizar el derecho de acceso a éstos con el derecho a la práctica de los ritos religiosos. Se busca por tanto armonizar el principio de tutela pública de los bienes históricos con el respeto al uso fijado por la Iglesia, ya sea el ejercicio del culto religioso o una utilización apropiada de los edificios y bienes inmuebles religiosos secularizados.

En línea con estos presupuestos, resulta significativa la atención que los documentos aprobados por las instituciones europeas, relativos a la conservación y cooperación del patrimonio cultural, prestan a los bienes eclesiásticos. En el caso de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE),

que engloba en la actualidad a 53 Estados miembros,³ los acuerdos tomados en junio de 1991 subrayan que

Reconociendo la importante contribución de las creencias, instituciones y organizaciones religiosas para el patrimonio cultural, los Estados participantes cooperarán estrechamente con ellas en lo que respecta a la conservación del patrimonio cultural y prestarán la debida atención a los monumentos y objetos de origen religioso que las comunidades de donde procedan no los usen más o ya no existan en la región de que se trate.⁴

Criterios similares son compartidos por el Consejo de Europa (CE), en el seno de un marco geográfico amplio,⁵ como se infiere de la lectura de los diversos documentos que el Consejo aprobó entre 1980 y 1990. En ellos se aprecia la concepción rectora del patrimonio cultural común como testimonio de nuestro pasado y bien común de todos los europeos; de donde se deriva una responsabilidad moral a favor de su protección, que adquiere mayor dimensión en función de ser dicho patrimonio la cuna de unos ideales propios de la dignidad del ser humano.

En la Declaración Europea sobre Objetivos Culturales, suscrita en Berlín en 1984, en la Cuarta Conferencia de Ministros Europeos Responsables de Asuntos Culturales, se recordó que las culturas europeas están asentadas sobre “una tradición secular de humanismo laico y religioso, fuente de su pasión inalienable por la libertad y los derechos del hombre” y se enfatizó la aportación de los valores espirituales y religiosos, creencias y saberes al pa-

³ Véase el sitio de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa en: *www.osce.org*.

⁴ *Documento del Simposio de Cracovia sobre el Patrimonio Cultural de los Estados Participantes en la CSCE*, 6 de junio de 1991.

⁵ Tras la caída del telón de acero numerosos países se fueron integrando en la Organización hasta sumar en la actualidad 40. Están todavía fuera del Consejo diversos Estados del Este europeo: Bielorrusia, Moldavia, la nueva Yugoslavia y Bosnia.

rimonio cultural europeo, “base fundamental de la construcción europea”.⁶

Fue precisamente en el ámbito de las acciones culturales del CE, promotor principal de una conciencia común de cooperación cultural en Europa, donde se abordó uno de los grandes problemas del patrimonio que preocupa tanto a las comisiones culturales de las organizaciones internacionales, como a las Iglesias. Me refiero a la utilización de los bienes religiosos desafectados.

En consonancia con “el deber estatutario del Consejo de Europa de salvaguardar los ideales y principios que son patrimonio común de los Estados miembros, patrimonio del que los edificios religiosos son testimonio” y la importancia de reforzar la identidad cultural de la que son testimonio y muestra, la Asamblea Parlamentaria del CE invitó a las autoridades responsables (Iglesias, gobiernos y colectividades locales) a proteger y conservar los edificios religiosos secularizados, garantizándoles, en lo posible, una utilización apropiada.⁷

La experiencia europea, como prueba el Informe realizado por el miembro de la Comisión de la Cultura y de la Educación de la Asamblea Parlamentaria del CE, M. Rauti,⁸ evidencia el descuido y abandono de edificios religiosos y bienes muebles entre 1950 y 1960, décadas en las que se produjeron numerosos casos de dilapidación, exportación clandestina y venta de objetos de los anticuarios a los particulares; así como un empleo “salvaje” e inadecuado de algunos edificios utilizados como almacenes, depósitos, prisiones y supermercados.

La respuesta de la Asamblea Parlamentaria del CE no se hizo esperar y un mes más tarde, el 9 de mayo de 1989, aprobó una resolución referente a los edificios religiosos secularizados, donde se constata que hay un número considerable de edificios reli-

⁶ Véase Petschen, S., *op. cit.*, nota 2, pp. 97-101.

⁷ *Idem.*

⁸ Rapport Relatif aux Édifices Religieux Désaffectés, 13 de abril de 1989. Documento núm. 6032, Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa.

giosos de Europa que no cumplen ya sus funciones originales y, por tanto, están expuestos a la demolición o a transformaciones diferenciadas; razón por la que “hay que esforzarse por encontrarle un nuevo empleo religioso o cultural compatible lo más posible con la intención que presidió su construcción”.⁹ El elemento cualitativo novedoso de la Resolución fue la vinculación que estableció entre los edificios en cuestión y el papel de las comunidades locales, subrayando que se debe dedicar tiempo y estímulos suficientes a dichas comunidades para que puedan redefinir la función y lugar de tales edificios.

Entre las acciones conjuntas a tomar por gobiernos, Iglesias y colectividades locales mencionadas en el documento, se insta a garantizar una protección eficaz que permita conservar la estructura y el mobiliario original de los edificios religiosos en tanto se les dé otros destinos; a estimular proyectos de reutilización y readaptación no incompatibles con la función primitiva de los mismos y a programar créditos o ventajas fiscales para restaurarlos y repararlos a fin de garantizar su mantenimiento en uso.

Por otra parte, resulta relevante la participación de las Iglesias, y en particular de la Iglesia católica, en la búsqueda de consensos en materia de conservación y protección de su patrimonio artístico e histórico. Desde la Pontificia Comisión para los Bienes Culturales de la Iglesia¹⁰ se ha insistido en la necesidad de formación de los pastores en la valoración, conservación y utilización de los patrimonios artísticos e históricos de la Iglesia, así como en su disposición a “colaborar competentemente, y no como meros instrumentos, con las asociaciones, las administraciones y las entida-

⁹ Resolución de la Asamblea Parlamentaria Referente a los Edificios Religiosos Secularizados, 9 de mayo de 1989, en Petschen, S., *op. cit.*, nota 2, pp. 185-187.

¹⁰ Denominada Pontificia Comisión para la conservación del Patrimonio Artístico e Histórico de la Iglesia, hasta 1993 en que fue modificada y renovada por el *motu proprio* “*Inde a pontificatus nostri initio*”, de Juan Pablo II.

des públicas y privadas puestas al frente de la tutela y promoción del arte y de las diversas formas de cultura”.¹¹

La salvaguarda del patrimonio monumental de la Iglesia católica se ha convertido en una prioridad incuestionable para las diversas comisiones mixtas Iglesia y Estado, que gestionan la correcta utilización del mismo, en muchos de los Estados participantes de las instituciones europeas. La adaptación de este patrimonio a distintos fines sociales conlleva un mensaje novedoso de participación a la sociedad.

La Iglesia se siente corresponsable del patrimonio común y quiere participar en las iniciativas promovidas por el Consejo de Europa para salvaguardar y defender los bienes culturales que pertenecen a todos por ser fruto de la historia de los pueblos. Si bien, ello no significa renunciar al título de propiedad que la asiste; significa poner de relieve el carácter de “bien cultural” inherente a este patrimonio, que está al servicio de la sociedad y tiene una función social.

Al reconocer este carácter, las autoridades eclesiásticas se comprometen a ponerlos al servicio de la sociedad, colaborando con los poderes públicos, pero sin por ello contradecir el hecho de que la Iglesia se sienta propietaria legítima de su patrimonio cultural y no acepte formulaciones ambiguas al respecto. El acceso, conocimiento y disfrute de los llamados bienes culturales del patrimonio histórico, artístico y documental de la Iglesia, por lo tanto, no implica ninguna duda respecto de la titularidad de su propiedad.¹²

La experiencia histórica demuestra que en algunos Estados de tradición católica han existido relaciones de ambigüedad y simulación, por ambas partes, que han causado enfrentamientos seculares en sus relaciones mutuas; obviamente en detrimento del patrimonio, de su uso y aprovechamiento.

¹¹ Circular de la Pontificia Comisión para la Conservación del Patrimonio Artístico e Histórico de la Iglesia, Roma, 15 de octubre de 1992.

¹² Iguacen, D., *La Iglesia y su patrimonio cultural*, Madrid, 1984.

En el ordenamiento español, la regulación jurídica sobre el régimen de los bienes culturales ofrece una plataforma interesante para analizar los cambios que la evolución histórica ha generado en la sociedad y su adaptación a los presupuestos europeos de colaboración del patrimonio cultural de las comunidades religiosas.

Como es bien sabido, el régimen patrimonial de la Iglesia católica aparece regulado en el Codex Iuris Canonici (CIC) de 1983, en particular en el libro V, bajo la rúbrica “De los bienes temporales de la Iglesia”. Conforme al canon 1254 de dicho Código, el citado régimen determina, entre otros fines, las formas de sustentación del clero y demás servidores de la Iglesia. Si bien, en el caso del ordenamiento español la inclusión del clero de la Iglesia católica en el Régimen General de la Seguridad Social y el Acuerdo suscrito entre la Santa Sede y el Estado español, del 3 de enero de 1979,¹³ sobre Asuntos Económicos, hacen posible que el sustento del clero no recaiga, al menos teóricamente, sobre los beneficios del patrimonio eclesiástico.

La lentitud y dificultad en la aplicación de las distintas fases del Acuerdo citado, que preveía la autofinanciación de la Iglesia y la modificación, en consecuencia, de los sistemas de dotación presupuestaria y de asignación tributaria, contemplados en las normas concordadas, han dado lugar a que la sustentación del clero prácticamente se haya sufragado con cargo a los presupuestos generales del Estado en los últimos 27 años.¹⁴ Si bien, desde el 22 de septiembre de 2006 el gobierno y la Iglesia católica han alcanzado un acuerdo que fija un nuevo modelo de financiación. El acuerdo

¹³ “Las normas relativas a la Iglesia católica, y en particular a sus ministros de culto y personal religioso pueden consultarse en la legislación eclesiástica del Estado”, Nieto, S., *Legislación eclesiástica estatal y autonómica*, Madrid, Colex, 1997.

¹⁴ Presas Barrosa, C., *El origen de la dotación del clero en España*, Santiago de Compostela, 1980; González Armendia, J. R., *Sistemas históricos de dotación del Estado español a la Iglesia española (siglos XIX-XX)*, Salamanca, 1990; Cebriá García, M. D., *La autofinanciación de la Iglesia en España. Límites y posibilidades*, Salamanca, Plaza Universitaria Ediciones, 1999.

establece un aumento de la asignación del Estado a la Iglesia del actual 0,5239% del IRPF al 0,7%, y a cambio se suprime la aportación directa del Estado. Este nuevo modelo de financiación, que entrará en vigor en 2007 y se tramitará como proyecto de ley, establece que la Iglesia queda sujeta al pago del IVA en la adquisición de bienes e inmuebles, tal y como lo solicita la Unión Europea.

En lo que concierne al tema que nos ocupa de los bienes culturales, es significativo que la Constitución Española (CE) de 1978 les dedique tres artículos en el título I “De los derechos fundamentales” que constituyen los pilares de régimen legal sobre el patrimonio histórico-artístico.¹⁵ Los preceptos constitucionales y especialmente el artículo 46 de la Constitución enuncian como uno de los principios rectores de la política económica y social el deber de los poderes públicos de velar por la conservación y promoción del patrimonio histórico-artístico; haciendo recaer en todas las administraciones públicas: central, autonómica y local la responsabilidad de conservación y enriquecimiento del patrimonio cultural: “los poderes públicos garantizarán la conservación y proveerán al 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 ese patrimonio”.

Resulta relevante de este artículo constitucional el hecho de que los poderes públicos asuman la responsabilidad de tutelar los bienes culturales de la Iglesia al margen de la titularidad de los mismos o del régimen jurídico que ostenten. Tal relevancia se pone de manifiesto cuando la norma prevé sanciones penales cuando se menoscaba su integridad.

¹⁵ Véase García de Enterría, E., “Consideraciones sobre una nueva legislación del patrimonio artístico, histórico y cultural”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, 39, 1983; y Barrero Rodríguez, *La ordenación jurídica del patrimonio histórico*, Madrid, 1990.

Lo que prevalece en la normativa española sobre estos bienes es el valor cultural inmanente al bien, valor que le hace acreedor a especial consideración y protección, como se puede observar en una sentencia resolutoria del Tribunal Constitucional:

Conviene al efecto señalar los bienes que por estar dotados de singulares características, resultan portadores de unos valores que los hacen acreedores a especial consideración y protección en cuanto dichos valores (y hasta los mismos bienes) son patrimonio cultural de todos los españoles e incluso de la Comunidad Internacional por construir una aportación histórica a la cultura universal.¹⁶

No obstante, el legislador no ha considerado incompatible este régimen de tutela, que es independiente de la titularidad de los bienes, con el destino privado que deben tener los bienes en cuestión; produciendo normas específicamente referidas al patrimonio artístico eclesiástico que protegen otros derechos constitucionales, como el de la libertad religiosa y de culto (artículo 16) y el de la propiedad privada (artículo 33).

La Ley marco que posibilitó el desarrollo de los preceptos constitucionales y trató de adecuarse a la normativa de la comunidad internacional en esta materia es la vigente Ley del Patrimonio Histórico Artístico Español, del 25 de junio de 1985;¹⁷ destinada a la protección y conservación del patrimonio histórico estatal, y constituido, en buena medida, por el conjunto de bienes que conforma el patrimonio de la Iglesia católica que en el con-

¹⁶ Sentencia del 31 de enero de 1991 resolutoria del recurso de inconstitucionalidad contra varios preceptos de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español. Citada por Motilla, A., *Régimen jurídico de los bienes histórico-artísticos de la Iglesia católica*, Madrid, Eurolex, 1995.

¹⁷ La Ley y su Reglamento, aprobado por Real Decreto 111/1986, del 10 de enero, de Desarrollo Parcial de la Ley de Patrimonio Histórico Español, modificado por R. D. 64/1994, del 21 de enero, pueden consultarse en Nieto, S., *op. cit.*, nota 13.

junto del país supone alrededor del 80% del patrimonio histórico artístico general.¹⁸

En el Preámbulo de la Ley se hace patente el deseo de dotar a tales bienes de una regulación unitaria que garantice el disfrute colectivo y su sometimiento a los intereses generales de la sociedad:

Busca, en suma, asegurar la protección y fomentar la cultura material debida a la acción del hombre en sentido amplio, y concibe aquélla como un conjunto de bienes que en sí mismos han de ser apreciados, sin establecer limitaciones derivadas de su propiedad, uso, antigüedad o valor económico... Porque en un Estado democrático estos bienes deben estar adecuadamente puestos al servicio de la colectividad en el convencimiento de que con su disfrute se facilita el acceso a la cultura y que ésta, en definitiva, es camino seguro hacia la libertad de los pueblos.¹⁹

La particular protección que otorga esta Ley y su Reglamento a la categoría de bienes de interés cultural tiene diversos grados según se trate de bienes muebles e inmuebles, pero prevé igualmente autorizaciones y exenciones por necesidades de culto. El destino al culto del bien artístico implica en la normativa española el compromiso del Estado de conciliar la salvaguarda del cumplimiento de este fin con el disfrute social del bien.

Por otra parte, la peculiar estructura del Estado español dividido territorialmente en Comunidades Autónomas (CA) y la política de cesión de competencias a las mismas por parte del Estado, siguiendo la normativa constitucional, ha tenido y continúa teniendo grandes repercusiones en esta área. Los decretos de transferencia en materia de patrimonio histórico han sido generosos para las Comunidades, pudiendo éstas ejercer competencias normativas y ejecutivas sobre bienes culturales sitios en su territorio

¹⁸ Presas, C., *El patrimonio histórico eclesiástico en el derecho español*, Santiago de Compostela, 1994.

¹⁹ Nieto, S., *op. cit.*, nota 13, pp. 225 y 226.

y que no sean de titularidad estatal.²⁰ Además éstas tienen facultades para la ejecución de tratados internacionales, por lo que pueden adoptar medidas que faciliten el desarrollo de los Acuerdos del Estado con la Santa Sede.

Interesa destacar que si bien es cierto que en la legislación autonómica en torno al patrimonio cultural, los bienes eclesiásticos se someten a las disposiciones comunes o singularmente dictadas para el patrimonio de titularidad privada, ello no es óbice para que los acuerdos concertados con las distintas Comunidades Autónomas contemplen siempre el deseo de colaboración y participación de la Iglesia en su régimen y gestión; así como el reconocimiento de la titularidad de la Iglesia sobre bienes y el respeto a su función cultural.

Es decir, en la esfera de competencia de las Comunidades sobre el patrimonio histórico-artístico se ha generalizado la práctica de escuchar a la autoridad eclesiástica en la defensa de sus intereses sobre el patrimonio cultural. Paralelamente, su grado de participación se ha incrementado a través de específicas comisiones mixtas Iglesias particulares-órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas sobre patrimonio cultural eclesiástico y los acuerdos o convenios que se han firmado entre ambas partes.²¹

La experiencia que España ha acumulado en los últimos 25 años permite afirmar que el conjunto de acuerdos o convenios firmados con las correspondientes autoridades eclesiásticas, diócesis o parroquias, han posibilitado un mayor acercamiento a los

²⁰ Competencias singulares de las Comunidades son la adopción de medidas contra la expoliación, todas las facultades de fomento y enriquecimiento del patrimonio autonómico, la tramitación de expedientes de declaración de un bien de interés general, con efectos decisorios si han asumido en sus estatutos la competencia y la confección —en colaboración de la administración del Estado— del inventario general de bienes inmuebles o la difusión internacional de los mismos.

²¹ Para una visión de conjunto del trabajo que se realiza en las comisiones mixtas de algunas autonomías, véase Presas, C., *op. cit.*, nota 18.

problemas reales que aquellos suscitan y, en consecuencia, una mejor solución a los mismos.²²

La evolución que se observa en el régimen jurídico español hacia la regulación unilateral de los bienes histórico-artísticos de la Iglesia ha sido posible por la comprensión de la jerarquía católica de la política de las disposiciones civiles en esta materia; comprendiendo que de esa actitud se sigue la consecución de un bien social superior.

En última instancia, el fundamento constitucional que justifica tal regulación lo representa la utilización para fines de culto de los bienes. Es decir, es su uso religioso, interés protegido como manifestación del derecho de libertad religiosa, el que obliga a las distintas administraciones a compatibilizar su tutela y difusión social con las exigencias litúrgicas o rituales prescritas.

La participación de las autoridades eclesiásticas en el régimen jurídico sobre estos bienes es una consecuencia derivada, más de conveniencia o de efectividad, en el cumplimiento de las normas legales: el acuerdo con el titular privado del bien cultural resulta aconsejable cuando se trata de coordinar su custodia o divulgación con el aprovechamiento al que se destina.

España parece haber encontrado, en el marco de las legislaciones contemporáneas europeas y de sus preceptos constitucionales que tutelan el derecho de libertad de religión y conciencia, las técnicas de participación que armonizan la protección con el destino al que estén adscritos los bienes. Técnicas y principios constitucionales que hayan supuesto un paso decisivo en las buenas relaciones del Estado con la Iglesia católica, posibilitando, además, un amplio consenso en materia de conservación del patrimonio eclesiástico, tanto a nivel estatal como autonómico.

²² Una prueba del dinamismo normativo de las Comunidades Autónomas se observa en los 17 convenios concertados con las autoridades eclesiásticas; ocho convenios específicos entre Comunidades Autónomas y Diócesis y cinco más entre ayuntamientos y diócesis y parroquias. Véase Motilla, A., *op. cit.*, nota 16, pp. 121 y ss.

El desarrollo de este modelo jurídico en el futuro más inmediato se debe orientar no sólo a los bienes de carácter monumental sino también a aquellos otros que son de carácter mueble y a los que constituyen, por su naturaleza, el auténtico depósito de la memoria colectiva.²³

²³ Me refiero en particular a los museos y yacimientos arqueológicos en cualquiera de los bienes inmuebles y rústicos propiedad de la Iglesia; a los documentos de carácter histórico conservados en los archivos diocesanos, parroquiales, conventuales, monacales o de cualquier otra institución religiosa y al patrimonio bibliográfico, constituido por manuscritos, códices, incunables y obras impresas.