

**Ley 10/2015, de 26 de mayo, para la salvaguardia
del Patrimonio Cultural Inmaterial**
[BOE n.º 126, de 27-V-2015]

PATRIMONIO CULTURAL INMATERIAL

El concepto clásico de «bienes culturales» ha sufrido, en los últimos tiempos, un notorio proceso de ampliación y «desmaterialización». La cultura se asocia hoy no sólo con manifestaciones y expresiones fácticas, tangibles, sino, cada vez más, con la propia conciencia social de su mismo «valor» inherente. Y también el Derecho ha ido ampliando su atención desde los denominados «bienes-cosa» a los «bienes-actividad», es decir, al patrimonio cultural inmaterial de la sociedad.

La Ley que se comenta viene, así, a regular por primera vez a nivel estatal, con carácter integral, esta manifestación inasible de la cultura, arbitrando fórmulas y técnicas jurídicas diferentes al modelo clásico de intervención jurídico-pública en la promoción, incentivación y ordenación de los fenómenos culturales de la colectividad. Por eso, y de principio, no es una Ley de «conservación» o «mantenimiento» (físico) del patrimonio cultural (mobiliario o inmobiliario), sino más bien, y como indica su propio título, de «salvaguardia» de las prácticas y de las comunidades (fundamentalmente locales) portadoras de las mismas, desde un enfoque diacrónico, funcional e intergeneracional. El patrimonio inmaterial también encierra cultura, historia, tradiciones y «vida», pese a no proyectarse en bienes concretos y tangibles, de una forma, además, quizás más espontánea, colectiva y versátil de «creación». Su «valor histórico» es, pues, innegable, y la Ley que se comenta el último estadio de un dilatado proceso de decantación jurídico-doctrinal y de «valorización jurídica» de sus diversas y múltiples manifestaciones.

Desde el propio texto constitucional, en cuyos arts. 46 y 149.1.28.^a ya se alude al «patrimonio cultural» (y no sólo al histórico y artístico), pasando por las primeras referencias positivas explícitas a la necesaria protección del «valor inmaterial» de los conocimientos y actividades populares de la Ley estatal 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (dentro del denominado «patrimonio etnográfico») y su desarrollo y complemento parciales en el ámbito autonómico, contamos hoy ya con una ambiciosa (a pesar de su escasa extensión) y específica ley estatal protectora de los conocimientos, actividades, costumbres y demás expresiones de la cultura tradicional, de acuerdo, además, con las demandas y exigencias derivadas de los compromisos internacionales del Estado en esta materia, destacando fundamentalmente la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial de 2003 de la UNESCO.

A pesar de la complejidad e imprecisión del sistema constitucional –y derivado– de distribución de competencias en materia de cultura y bienes culturales, la Ley 10/2015 se presenta como una norma de «tratamiento general» del patrimonio cultural inmaterial, desarrollando el régimen claramente parcial y limitado del patrimonio etnográfico, como «patrimonio especial», de la precedente Ley del Patrimonio Histórico Español. Esta contención se manifiesta en la simple articulación de líneas maestras o «principios

institucionales» fundamentales de ordenación, sin impedir que, a su vez, las Comunidades Autónomas, en virtud de la regla de concurrencia normativa que las ampara, puedan dictar asimismo sus regulaciones específicas y adaptadas sobre la misma materia. Pero no sólo es una Ley de promoción indirecta o «regulación de mínimos», sino de materialización singular del propio mandato constitucional de incentivación pública y puesta en valor de la cultura común. Como dice el artículo 149.2 CE de forma contundente –aunque también imprecisa–, el Estado considerará, sin perjuicio de las competencias asumibles en el ámbito regional, el servicio de la cultura como *deber y atribución esencial*. Se entiende, así, que la cultura no es patrimonio territorial, que los fenómenos culturales no pueden acantonarse rígidamente en base a «repartos artificiales» y «administrativos» de competencias, sino que, en el fondo, es un «fenómeno común», compartido, y de reflejo poliédrico y simultáneo. Por ello, el impulso de los valores culturales –y no de su expresión, material o inmaterial–, de las comunidades territoriales y de la propia comunidad general del Estado, se refleja constitucionalmente en un conjunto de principios y reglas de ordenación de dicha diversidad cultural como un sistema pleno e integrado.

El problema puede ser, quizás, trasladar estas convicciones teóricas, fundadas en una más que lógica superación del modelo clásico de distribución vertical de competencias territoriales, de necesario arrumbamiento hoy en base a las nuevas concepciones sobre la concurrencia funcional en el ejercicio integrado de las competencias públicas, a la realidad práctica, lastrada, como se sabe, por una anacrónica e involutiva percepción «patrimonialista» de las atribuciones institucionales (aunque con claro anclaje constitucional). Pero, más que en ninguna otra materia, parece necesario defender aquí fórmulas de cooperación, concierto y corresponsabilización pública en la preservación, estímulo y defensa de los valores culturales propios del cuerpo social, no de ningún territorio, institución o personificación jurídico-pública concretas. El patrimonio inmaterial es, así, un «valor común», una riqueza compartida –en el tiempo y a través de los tiempos–, que precisa instrumentos jurídicos de salvaguardia y protección igualmente polivalentes, armonizados y adecuados, funcional y territorialmente, incluso asumiendo, como postula la Ley, la posible asunción de competencias ejecutivas y de gestión (en las declaraciones de bienes protegidos) por parte del Estado. Esta opción legal se fundamenta en que aunque el arraigo, origen o difusión de los bienes inateriales tenga siempre un origen local –o territorial mayor–, muchos de ellos, por su propia intangibilidad, presentan, de forma simultánea, manifestaciones y proyecciones territoriales supraautonómicas, por la extensión territorial de las propias comunidades portadoras o por su profunda imbricación en el imaginario colectivo general de los españoles (o incluso más allá de las fronteras de nuestro Estado). Se trata, no obstante, de una opción por la homogeneización y la integración de tratamiento claramente discutible, aunque el Tribunal Constitucional haya aceptado, si bien para casos verdaderamente excepcionales, que el Estado pueda intervenir, directamente, en ámbitos de reconocida competencia autonómica: ¿Es la defensa del patrimonio cultural inmaterial uno de esos casos en la actualidad? ¿Pueden salvarse las competencias autonómicas

sobre cultura mediante la denominada «facilitación de la comunicación cultural» entre Administraciones con vistas a la «significación estatal» de determinados bienes culturales inmateriales? ¿Pueden sostenerse realmente, a la luz de nuestra conflictiva dinámica competencial, fórmulas de acción bilateral para la gestión agregada de fenómenos culturales comunes y compartidos? ¿Es el artículo 149.2 CE, como dice expresamente la D. F. 3.^a, realmente un título atributivo directo de competencias?

Estas y otras cuestiones ponen de manifiesto, posiblemente, el carácter conflictivo, en sede competencial lógicamente (y no desde una óptica sustantiva, demandante de una ordenación integrada y completa en este sentido) de esta norma. La Ley, de hecho, sólo tiene 14 artículos (y no todos con la misma densidad prescriptiva), ocupando apenas seis páginas de la publicación oficial; y el Preámbulo, estructurado claramente con tintes doctrinales, nueve páginas...

En cuanto al contenido, y como se ha avanzado, el primer gran objetivo de la misma (Títulos I y II) es la regulación de los instrumentos generales de protección y salvaguardia que deben ejercer todos los poderes públicos sobre los bienes integrantes del patrimonio cultural inmaterial, como categoría específica, aunque sin afectar a los respectivos ámbitos materiales de competencias. Bienes inmateriales que se definen, de forma amplia y abierta, y quizás demasiado tautológica, como los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas que las comunidades, sus grupos y en algunos casos los individuos aislados reconozcan como parte integrante de su patrimonio cultural. El respeto por la participación y por la propia «recreación» y «transmisión» de la cultura es máximo; pero quizás la formulación, desde la estricta articulación jurídica de los procesos normativos de reconocimiento, demasiado ambigua.

A continuación se enumeran los principios generales de dichas actuaciones públicas de defensa y salvaguardia: igualdad y no discriminación; reconocimiento del protagonismo legítimo, como titulares intemporales, de las comunidades portadoras de los usos y tradiciones; participación; accesibilidad universal; la sostenibilidad y el dinamismo; etc. Principios que se extienden, igualmente, a la obligación de las Administraciones públicas de velar por el respeto y la conservación de los lugares, espacios, itinerarios y soportes materiales en que descansen o se proyecten los bienes inmateriales objeto de protección.

En concreto, sanciona la Ley la competencia estatal para adoptar las medidas que resulten procedentes para la defensa frente a la exportación y la expoliación no tanto del patrimonio cultural inmaterial pero sí, en ocasiones, de los bienes materiales (muebles) asociados al mismo, a través de su declaración como Manifestación Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial, incluso, en los casos de que sea apreciable la posible pérdida del bien o el menoscabo de su función social, mediante la decisión de su inclusión en una lista de bienes en peligro, a fin de proceder a la apertura de un procedimiento encaminado a la preservación y protección del bien expoliado.

Junto a ello, recoge la Ley también medidas, menos incisivas ya, de difusión, transmisión (intra e intergeneracional) y promoción de los bienes inmateriales objeto de

salvaguardia por parte de las Administraciones públicas en cada caso competentes; medidas de carácter educativo (incorporación a las enseñanzas oficiales de los conocimientos referidos al mantenimiento del patrimonio inmaterial, a través, incluso, de la implantación de títulos universitarios de grado o postgrado específicos); y medidas de información y sensibilización, destacando en este sentido las previsiones, algo genéricas, sobre comunicación cultural interadministrativa, desde la consideración de la diversidad de las expresiones culturales como una riqueza que ha de ser mantenida y preservada hacia el futuro (art. 10).

Junto a este primer gran bloque, aplicable a todas las instancias territoriales, el Título III reseña, como se avanzaba antes, las competencias específicas de la Administración General del Estado en esta materia. Corresponde a ésta, en principio, la garantía general de conservación del patrimonio inmaterial español, así como promover el enriquecimiento del mismo y fomentar y tutelar el acceso de todos los ciudadanos a sus diferentes manifestaciones. Más en concreto, y en colaboración con las Comunidades Autónomas, se explicitan tres funciones específicas: propuesta, elaboración, seguimiento y revisión del Plan Nacional de Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial (art. 13); gestión del Inventario General del Patrimonio Cultural Inmaterial (art. 14); y salvaguardia del mismo a través de la denominada Declaración de Manifestación Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial, siempre y cuando concurra alguna de las circunstancias tasadas en el artículo 12 (ámbito supraautonómico y ausencia de instrumentos de cooperación; por solicitud de la propia Comunidad Autónoma; por necesidad de una «comprensión unitaria» de protección; etc.).

Se trata, en definitiva, de una Ley necesaria, en respuesta a un fenómeno cultural poliédrico, consolidado y actual. Ambiciosa en sus propuestas y original en la articulación de los instrumentos y mecanismos de salvaguardia y preservación de dichos bienes culturales inmateriales; aunque posiblemente difícil de desarrollar (desde la precariedad y ambigüedad de algunas de sus previsiones) desde el punto de vista de su encaje dentro del complicado sistema interno de distribución de competencias. Aun así parecía necesaria, con previsiones, incluso, de consolidación, puesto que la D. F. 5.^a autoriza (más bien debería conminar) al Gobierno a elaborar, en el plazo de un año, un texto refundido general en materia de Patrimonio Histórico Español, y de adecuada articulación con la legislación sectorial ya vigente, como la también reciente Ley 18/2013, de 12 de noviembre, para la regulación de la Tauromaquia como patrimonio cultural (D. F. 6.^a).

Lorenzo MELLADO RUIZ
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Almería
lmellado@ual.es

María Luisa ROCA FERNÁNDEZ-CASTANYS
Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo
Universidad de Almería
mlroca@ual.es