

# LAS CONVENCIONES INTERNACIONALES Y LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL EN ESPAÑA A LOS 40 AÑOS DE LA ADOPCIÓN DE LA LEY DE PATRIMONIO HISTÓRICO ESPAÑOL: INFLUENCIA Y TAREAS PENDIENTES

THE INTERNATIONAL CONVENTIONS AND THE PROTECTION OF CULTURAL HERITAGE IN SPAIN 40 YEARS AFTER THE ADOPTION OF THE SPANISH HISTORIC HERITAGE LAW: INFLUENCES AND PENDING TASKS

Félix VACAS FERNÁNDEZ

Profesor titular de Derecho Internacional Público  
y Relaciones Internacionales  
Universidad Carlos III de Madrid  
<https://orcid.org/0000-0002-1465-5222>

Fecha de recepción del artículo: marzo 2025

Fecha de aceptación y versión final: diciembre 2025

## RESUMEN

*El artículo plasma la visión personal de su autor, quien tuvo una destacada participación tanto en la formulación del procedimiento para la elaboración de la Carta –la Convención– como en su redacción en tanto que vicepresidente del órgano responsable de acometerla.*

*El 40 aniversario de la Ley de Patrimonio Histórico Español, de 1985, es un buen momento para, de un lado, analizar la importante influencia que la amplia labor normativa de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) a través de la adopción e impulso de convenciones internacionales de protección del patrimonio cultural ha tenido en el reconocimiento –definición e identificación–, salvaguardia y protección del Patrimonio Histórico en España y, cosa en absoluto menor, en la visión que sus ciudadanos tienen del mismo; pero también para, de otro lado, mostrar la necesidad de su actualización a*

*las nuevas convenciones internacionales en la materia, ratificadas por España con posterioridad a la adopción de la Ley. Para ello, abordaremos, en primer lugar, la protección del patrimonio cultural en conflictos armados, a partir de la Convención de La Haya de 1954 y sus dos protocolos adicionales; para, en segundo lugar, centrarnos en la protección general del patrimonio cultural, siguiendo el impacto generado en España por las diferentes convenciones UNESCO en la materia.*

*Palabras Clave: protección del patrimonio cultural material, inmaterial, subacuático, en conflictos armados, Ley Patrimonio Histórico Español, convenciones UNESCO.*

### ABSTRACT

*The 40<sup>th</sup> anniversary of the Spanish Historic Heritage Law, of 1985, is a good moment to, on the one hand, analyse the significant influence of the wide normative work carried on by UNESCO through the adoption and impulse of the International Conventions for the protection of the cultural heritage that has had in the recognition –definition and identification of–, safeguard and protection of the Spanish Historic Heritage and, what is more, in the Spanish citizens' view of it; but, on the other hand, it is also a good moment to underline the need for the Law's reform to adapt it to the contents of the several new International Conventions adopted by Spain after the Law entered into force. For these proposes, it will be analysed, firstly, the protection of cultural heritage in armed conflicts, considering The Hague Convention of 1954 and its two Protocols, and, secondly, by focusing on the general protection of cultural heritage, following the impact in Spain's law of the different UNESCO Conventions on the matter.*

*Keywords: tangible, intangible, underwater cultural heritage protection, in armed conflicts, Spanish Historic Heritage Law, UNESCO Conventions.*

**SUMARIO: I. CONSIDERACIONES PREVIAS. II. LA INFLUENCIA EN ESPAÑA DE LA NORMATIVA INTERNACIONAL DE PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL EN CONFLICTOS ARMADOS Y LAS ACTUALIZACIONES PENDIENTES. 1. Obligaciones para los Estados establecidas en la Convención de La Haya de 1954 y sus protocolos adicionales para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado. 2. La incorporación al ordenamiento jurídico español de las obligaciones internacionales. III. LA INFLUENCIA EN ESPAÑA DE LA**

LABOR NORMATIVA INTERNACIONAL PARA LA PROTECCIÓN GENERAL DEL PATRIMONIO CULTURAL. 1. *La influencia en la definición de Patrimonio Histórico*. 2. *El impacto en la salvaguardia y protección del Patrimonio Histórico*. 2.1. Identificación, registro y comunicación. 2.2. Prohibición de la exportación y medios de lucha contra el tráfico ilícito de bienes culturales. 2.3. Medidas de salvaguardia, controles administrativos, informes de impacto y prevención, personal especializado. 2.4. Sanciones administrativas y penales. 3. *El impacto de los mecanismos de control internacionales en materia de patrimonio cultural*. IV. CONSIDERACIONES FINALES. BIBLIOGRAFÍA.

## I. CONSIDERACIONES PREVIAS

España es el quinto país del mundo en lugares de importancia universal, incluidos en la Lista de Patrimonio Mundial –50 sitios, de ellos 4 transfronterizos: 44 culturales, 4 naturales y 2 mixtos–, el tercero si tenemos en cuenta únicamente los sitios culturales y mixtos<sup>1</sup>; tercero también en la Lista Representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial –con 26 manifestaciones inscritas, 10 de ellas compartidas con otros países<sup>2</sup>–. Ello, por sí mismo, habla bien a las claras de la enorme riqueza y singular importancia del Patrimonio Cultural español, material e inmaterial; pero también habla mucho y bien de la relevancia de la labor normativa de la UNESCO, de su gran influencia en la construcción de la idea esencial de otorgar una importancia central al patrimonio cultural de los pueblos, su asunción por y difusión entre los Estados y, muy singular y relevantemente, entre sus ciudadanos<sup>3</sup> y, en fin, de su enorme impacto en los sistemas normativos de los Estados en la materia.

Y es que debemos recordar que la idea de protección y salvaguardia del patrimonio cultural a nivel internacional es relativamente reciente, no existía en el Derecho Internacional Clásico –con tan sólo algunos desarrollos iniciales en el *ius in bello* (Vacas Fernández, 2022, pp. 54-69)–. No será hasta la creación de las Naciones Unidas y sus organismos especializados, en concreto la UNESCO, que se comenzará a cooperar de manera global en la materia; en el marco, por lo tanto, del Derecho Internacional Contemporáneo y su paulatina humanización. Cooperación internacional de carácter permanente en el marco de la UNESCO que no se limitará al desarrollo de programas

---

<sup>1</sup> <https://whc.unesco.org/es/list/?iso=es&search=&> (para todas las páginas webs citadas, última visita, el 15 de febrero de 2025).

<sup>2</sup> [https://ich.unesco.org/es/listas?country\[\]=00069&multinational=3&display2=can-didature\\_typeID&display1=inscriptionID#tabs](https://ich.unesco.org/es/listas?country[]=00069&multinational=3&display2=can-didature_typeID&display1=inscriptionID#tabs)

<sup>3</sup> Como afirma el Preámbulo de la Ley de Patrimonio Histórico Español de 1985 (en adelante, LPHE): «El Patrimonio Histórico Español es una riqueza colectiva que contiene las expresiones más dignas de aprecio en la aportación histórica de los españoles a la cultura universal. Su valor lo proporciona la estima que, como elemento de identidad cultural, merece a la sensibilidad de los ciudadanos, porque los bienes que lo integran se han convertido en patrimoniales debido exclusivamente a la acción social que cumplen, directamente derivada del aprecio con que los mismos ciudadanos los han ido revalorizando». Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, Preámbulo.

o instrumentos operativos, sino que incluirá también un desarrollo normativo de gran relevancia, por su profundidad y extensión, pero también por el impacto que tendrá en el interior de los Estados, tanto a nivel de concienciación como de desarrollo normativo interno.

En efecto, gracias a la intensa labor desplegada por la UNESCO, podemos afirmar, con Francioni, que «el patrimonio cultural se ha convertido de un modo progresivamente creciente en una preocupación de la comunidad internacional y que algunas obligaciones se imponen a los Estados, en el plano del derecho consuetudinario, para la salvaguardia del patrimonio cultural de otros Estados» (Francioni, 2009, p. 15). Entre ellas, la idea fundamental de que el patrimonio cultural de los pueblos es objeto de un interés general por parte de la comunidad internacional se encuentra proclamada, de una forma u otra, en todas las convenciones internacionales. Así, por ejemplo, el preámbulo de la Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural, de 1972:

*Considerando* que el deterioro o la desaparición de un bien del patrimonio cultural y natural constituye un empobrecimiento nefasto del patrimonio de todos los pueblos del mundo

[...] ante la amplitud y la gravedad de los nuevos peligros que les amenazan, incumbe a la colectividad internacional entera participar en la protección del patrimonio cultural y natural de valor universal excepcional prestando una asistencia colectiva que sin reemplazar la acción del Estado interesado la complete eficazmente,

[...] es indispensable adoptar para ello nuevas disposiciones convencionales que establezcan un sistema eficaz de protección colectiva del patrimonio cultural y natural de valor excepcional organizada de una manera permanente, y según métodos científicos y modernos.

Esta indispensable labor normativa ha sido desarrollada por la UNESCO a partir de la base legal establecida en el art. 1.2.c) de su Constitución<sup>4</sup>; construyendo un régimen jurídico internacional de reconocimiento –definición e identificación–, salvaguardia y pro-

---

<sup>4</sup> «c) Ayudará a la conservación, al progreso y a la difusión del saber: Velando por la conservación y la protección del patrimonio universal de libros, obras de arte y monumentos de interés histórico o científico, y recomendando a las naciones interesadas las convenciones internacionales que sean necesarias para tal fin».

tección del patrimonio cultural que, por su naturaleza convencional, obliga a la actuación de los Estados; además de influir también con documentos de *soft law* –resoluciones, recomendaciones, declaraciones, etc.– que muestran caminos, buenas prácticas o procedimientos a seguir.

Y, si bien es cierto que durante las primeras décadas de funcionamiento de la UNESCO no se adoptaron convenciones internacionales en la materia en su seno, aunque sí indirectamente, auspiciada por ella –la Convención de La Haya de 1954–, sí se fue realizando una muy intensa labor de adopción de declaraciones y resoluciones que, con su naturaleza de *soft law*, irían preparando el camino para lo que debería llegar a partir de los años 70 del siglo xx (Fernández Liesa, 2012). Como bien señala García Fernández, «la UNESCO desde sus orígenes, ha enfocado la protección de los bienes culturales con una dimensión normativa» (García Fernández, 2005), que se construirá en dos momentos de especial intensidad positivadora: el primer lustro de los años 70 y la primera década del siglo xxi. Y es que la UNESCO

ha optado irreversiblemente por consolidar un Derecho Internacional de la cultura de base convencional (y no de mera gestión) de modo que toda la acción tuitiva de los bienes culturales va a discurrir a través de grandes tratados que obligan intensa y positivamente a todos los Estados y que, con frecuencia, obligan a los Estados firmantes a dictar, a su vez, disposiciones normativas (García Fernández, 2005).

En efecto, a partir de la *teoría del desdoblamiento funcional*, de Scelle (1947, p. 101 y ss), a través de esta labor convencional intensa y amplia, la UNESCO ha tratado de favorecer la definición, identificación, salvaguardia y protección de los diferentes patrimonios culturales, estableciendo obligaciones, sustantivas y adjetivas, a los Estados partes, quienes, a través de su cumplimiento, acabarán incorporándolas ellos mismos a sus ordenamientos jurídicos internos para que sean aplicadas por los propios Estados en el interior de sus jurisdicciones, tratando de alcanzar así los objetivos por ellos mismos definidos a nivel internacional.

Pues bien, el 40 aniversario de la LPHE es un buen momento para, de un lado, analizar este importante y complejo impacto en el reconocimiento –definición e identificación–, salvaguardia y protec-

ción del Patrimonio Histórico en España y, cosa en absoluto menor, en la visión que sus ciudadanos tienen del mismo; pero también para, de otro lado, mostrar la necesidad de su actualización a las nuevas convenciones internacionales en la materia, ratificadas por España con posterioridad a la adopción de la ley. Para ello, abordaremos, en primer lugar, la protección del patrimonio cultural en conflictos armados, a partir de la Convención de La Haya de 1954 y sus dos protocolos adicionales; para, en segundo lugar, centrarnos en la protección general del patrimonio cultural, siguiendo el impacto generado en España por las diferentes convenciones UNESCO en la materia.

## II. LA INFLUENCIA EN ESPAÑA DE LA NORMATIVA INTERNACIONAL DE PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL EN CONFLICTOS ARMADOS Y LAS ACTUALIZACIONES PENDIENTES

A la altura de 1945, las normas internacionales para la protección de bienes culturales en conflictos armados vigentes no suponían una salvaguardia eficaz; aunque la convicción de que dicha protección era un deber jurídico inexcusable para todos los Estados y que era necesario profundizar y ampliar las normas internacionales a tal efecto, y su eficacia, estaba bien asentada en la comunidad internacional. Esta doble certeza, así como la terrible realidad de destrucción, saqueos y pillaje de la Primera Guerra Mundial, la experiencia de la Guerra Civil española<sup>5</sup> y la Segunda Guerra Mundial, empujaron a los Estados a redoblar sus esfuerzos en el intento de reducir, en lo posible, los daños que ocasiona «el flagelo de la guerra», también en relación a los bienes culturales.

Con buen criterio, los Estados decidieron separar del resto de normas de Derecho Internacional Humanitario (en adelante, DIH) aquellas dirigidas a proteger los bienes culturales en conflictos armados. Los trabajos, desarrollados en el marco de la UNESCO

---

<sup>5</sup> La actuación del Gobierno de la República para proteger el «tesoro español» –en expresión de la Constitución de 1931– servirá de modelo a la conferencia que adoptó la Convención de La Haya de 1954; buena muestra de influencia recíproca, que también veremos ocurrió en el ámbito de la protección general (Colorado Castellary, 1991; Vacas Fernández, 2022, pp. 66-69).

(Toman, 1994, pp. 21-24), estaban en 1954 lo suficientemente maduros para celebrar una conferencia internacional, que tuvo lugar en La Haya entre el 21 de abril y el 14 de mayo de 1954, día en que se adoptaron la Convención para la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado y su primer protocolo adicional. Y, aunque los esfuerzos de la comunidad internacional para proteger jurídicamente los bienes culturales no se detuvieron ahí, diversificándose además<sup>6</sup>, la UNESCO continuó ocupándose de la cuestión a través de recomendaciones y, sobre todo, con el impulso y negociación que llevó a la adopción, en 1999, del segundo protocolo a la Convención de La Haya de 1954. Toda esta labor normativa ha producido el establecimiento de obligaciones internacionales para los Estados, generando un notable impacto, como vamos a ver en el caso de España.

*1. Obligaciones para los Estados establecidas en la Convención de La Haya de 1954 y sus protocolos adicionales para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado*

A partir de una definición muy amplia de bienes culturales, contenida en el art. 1 de la convención, se establece un régimen de protección general y otro especial, sobre un número de bienes culturales muy restringido, al que el segundo protocolo añadirá un régimen de protección reforzada (García Labajo, 2007; Gioia, 2001; Henckaerts, 1999). En lo que sigue haremos un somero recuento de las obligaciones sustantivas y procedimentales derivadas de estos tres regímenes, y que podemos dividir en los tres conjuntos siguientes de obligaciones:

---

<sup>6</sup> En cuanto a la labor realizada bajo los auspicios del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), a diferencia de la Conferencia de Ginebra de 1949, en la de 1977, donde se adoptaron dos protocolos adicionales a las cuatro convenciones de Ginebra, sí se incluyeron sendos artículos relativos a la protección de bienes culturales en caso de conflicto armado: el art. 53 del protocolo I y el 16 del protocolo II. Finalmente, y en relación a los mecanismos de aplicación, la adopción en 1998 del Estatuto de Roma que establece la Corte Penal Internacional supondrá un avance decisivo tanto para la consideración, en su art. 8.2 –par. a) iv) y b) ii) y ix)–, como crímenes de guerra de determinadas violaciones de las obligaciones relativas a la protección de bienes culturales en conflictos armados; como, y sobre todo, para el establecimiento de un mecanismo internacional obligatorio de naturaleza judicial para la determinación de responsabilidad individual por la comisión de tales crímenes.

- *Obligación de salvaguardia en tiempo de paz*: por el art. 3 las partes en la convención se obligan a «preparar en tiempo de paz la salvaguardia de los bienes culturales situados en su propio territorio contra los efectos previsibles de un conflicto armado». Obligación que apenas se concretiza, dejando en manos de los Estados la adopción de «las medidas que consideren apropiadas». El art. 5 del segundo protocolo ha venido a llenar, al menos en parte, este vacío al especificar medidas preparatorias a adoptar en tiempo de paz para salvaguardar los bienes culturales contra los efectos previsibles de un conflicto armado: preparación de inventarios, medidas de emergencia contra incendios o derrumbamientos, traslado de bienes culturales muebles o designación de autoridades competentes.
- *Obligación de respeto*: el art. 4.3 de la convención impone a las partes la prohibición de cometer robo, pillaje, ocultación, apropiación o actos de vandalismo de bienes culturales; así como la obligación positiva de impedir que tales actos se produzcan y, en caso de que lo hagan, de hacer que cesen. En su par. 4 se prohíben las represalias contra los bienes culturales, mientras que en su par. 1 establece una doble obligación paralela de abstención «de utilizar esos bienes, sus sistemas de protección y sus proximidades inmediatas para fines que pudieran exponer dichos bienes a destrucción o deterioro en caso de conflicto armado», de un lado, y, «de todo acto de hostilidad respecto de tales bienes», de otro. Mientras que los art. 7 y 8 del segundo protocolo imponen a los beligerantes medidas de precaución, de nuevo paralelas, con el objetivo de no dañar, o dañar lo menos posible, los bienes culturales. Obligación de respeto que se extiende al transporte de los bienes culturales (art. 12) y al personal encargado de su protección (art. 15); estableciendo un emblema para su identificación (art. 16 y 17).
- *Obligaciones en situación de ocupación militar*: el art. 5 de la convención impone obligaciones específicas a la potencia ocupante con el fin de proteger, en lo posible, los bienes culturales sitios en territorio ocupado, desarrolladas en el

primer protocolo, que, interesantemente, no sólo contienen obligaciones dirigidas a las partes en el conflicto, sino a todos los Estados parte en el protocolo, sean o no beligerantes. Así, «impedir la exportación de bienes culturales de un territorio ocupado por ella durante un conflicto armado» (pto. 1) «colocar bajo secuestro los bienes culturales importados en su territorio» procedentes de territorio ocupado (pto. 2), así como a devolverlos únicamente al término de las hostilidades (pto. 3). Finalmente, el segundo protocolo extiende y especifica las obligaciones de la parte ocupante en el art. 9.

Junto a ello, se establecen obligaciones de difusión de la convención (art. 25), rendición de informes periódicos como mecanismo de control internacional (art. 26); así como el establecimiento de sanciones (art. 28) en el Derecho Penal de los Estados.

## *2. La incorporación al ordenamiento jurídico español de las obligaciones internacionales*

La ratificación por España de la Convención de La Haya de 1954<sup>7</sup> y sus protocolos adicionales de 1954<sup>8</sup> y 1999<sup>9</sup>, ha llevado a incorporar al ordenamiento jurídico español, en cumplimiento de los compromisos en ellos adquiridos, un importante número de normas, tanto sustantivas como adjetivas, contribuyendo así, de manera decisiva a modernizar, sistematizar y ampliar tanto el régimen jurídico de protección como su eficacia a nivel interno. De ellas, además de en las obligaciones sustantivas de garantía y respeto, así como las sancionadoras de su violación, el CICR pone el acento en las obligaciones de salvaguardia, de las que depende, sin duda, el nivel de eficacia de todo el sistema protector.

Así, en su informe de la Reunión de Expertos del CICR de 2000 se indican las siguientes acciones a realizar por los Estados:

---

<sup>7</sup> España ratifica la convención el 7 de junio de 1960, con entrada en vigor el 19 de noviembre de 1961, BOE núm. 282, de 24 de noviembre de 1960.

<sup>8</sup> España ratifica el primer protocolo el 1 de junio de 1992, con entrada en vigor el 26 de septiembre de 1992, BOE núm. 178, de 25 de julio de 1992.

<sup>9</sup> España ratifica el segundo protocolo el 21 de junio de 2001, con entrada en vigor el 9 de marzo de 2004, BOE núm. 77, de 30 de marzo de 2004.

identificación y señalización con el emblema establecido en la Convención de La Haya, preparación de listas e inventarios de bienes, elaboración de mapas con su ubicación y su comunicación a autoridades nacionales e internacionales, o construcción de refugios protectores (CICR, 2002, pp. 123-124). Mientras que la XXXI Conferencia Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, celebrada en Ginebra en 2011, además de las indicadas, añade la planificación de medidas y protocolos de urgencia y la designación de órganos nacionales competentes e insiste en la importancia de incorporar la enseñanza y difusión de las normas internacionales de protección en la enseñanza e instrucción militar, poniendo el acento en sancionar la violación de dichas obligaciones, estableciendo jurisdicción para su persecución por los Estados (CICR, 2011, p. 14).

Siguiendo tales indicaciones, podemos tratar de sistematizar el análisis del impacto de la normativa internacional en España en los siguientes apartados:

- *Incorporación de las obligaciones sustantivas internacionales*: ya en el art. 139 de las Reales Ordenanzas de 1978, aprobadas por la Ley 85/78, de 28 de diciembre, se recogía la obligación de que «se respetará, de conformidad con las leyes y usos de la guerra, hospitales y edificios de carácter religioso, cultural o artístico, siempre que no estén destinados a fines militares». Tras su reducción a nivel reglamentario, las nuevas Reales Ordenanzas, de 2009, incorpora específicamente el art. 113 relativo a la «Protección de bienes culturales»:

No atacará ni hará objeto de represalias o de actos de hostilidad a bienes culturales o lugares de culto claramente reconocidos, que constituyen el patrimonio cultural y espiritual de los pueblos y a los que se haya otorgado protección en virtud de acuerdos especiales. Evitará la utilización de dichos bienes culturales o de instalaciones que se encuentren próximas a ellos para propósitos que puedan exponerlos a la destrucción o al deterioro<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Real Decreto 96/2009, de 6 de febrero, por el que se aprueban las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, BOE núm. 33, de 07/02/2009.

- *Sanción penal de las violaciones graves de las obligaciones sustantivas*: el Código Penal Militar español de 1985 dedicaba el título II a tipificar y penar los «Delitos contra las Leyes y Usos de la Guerra»<sup>11</sup>. Sin embargo, «dado su carácter de ley penal especial respecto del texto punitivo común» y «la doctrina constitucional, interpretando el artículo 117.5 de la Constitución Española, (que) estima que su propósito es limitar el ámbito de la jurisdicción militar a lo estrictamente indispensable»<sup>12</sup>, la tipificación y sanción de estos delitos pasaron a ser regulados por el Código Penal (*tout court*)<sup>13</sup>. Así, en nuevo Código Penal de 1995<sup>14</sup>, dentro del título XXIV «Delitos contra la Comunidad Internacional», se incluye el capítulo III «De los delitos contra las personas y bienes protegidos en caso de conflicto armado», cuyo art. 613.1 establece que

será castigado con la pena de prisión de cuatro a seis años el que, con ocasión de un conflicto armado, realice u ordene realizar alguna de las siguientes acciones:

a) Ataque o haga objeto de represalias o actos de hostilidad contra bienes culturales o lugares de culto que constituyen el patrimonio cultural o espiritual de los pueblos, siempre que tales bienes o lugares no estén situados en la inmediata proximidad de un objetivo militar o no sean utilizados en apoyo del esfuerzo militar del adversario y estén debidamente señalizados;

b) Use indebidamente los bienes culturales o lugares de culto referidos en la letra a) en apoyo de una acción militar;

<sup>11</sup> Art. 77.7, Ley Orgánica 13/1985, de 9 de diciembre, de Código Penal Militar, BOE núm. 296, de 11/12/1985.

<sup>12</sup> Ley Orgánica 14/2015, de 14 de octubre, del Código Penal Militar, BOE núm. 247, de 15/10/2015, preámbulo.

<sup>13</sup> En ese proceso de elaboración del Código Penal de 1995, el Centro de Estudios de Derecho Internacional Militar, dirigido por el general José Luis Rodríguez-Villasante (2009, pp. 251-288), ha asesorado al legislador, procurando mejorar su redacción en materia de aplicación del DIH en España, también, claro está, para la protección de bienes culturales.

<sup>14</sup> Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, BOE núm. 281, de 24 de noviembre de 1995.

c) Se apropie a gran escala, robe, saquee o realice actos de vandalismo contra los bienes culturales o lugares de culto referidos en la letra a);

g) Destruya, dañe o se apodere, sin necesidad militar, de cosas que no le pertenezcan, obligue a otro a entregarlas o realice cualesquiera otros actos de pillaje;

h) Requite, indebida o innecesariamente, bienes muebles o inmuebles en territorio ocupado o destruya buque o aeronave no militares, y su carga, de una parte adversa o neutral o los capture, con infracción de las normas internacionales aplicables a los conflictos armados en la mar.

Mientras que, en relación a los bienes culturales incluidos en el régimen de protección especial, el párrafo segundo añade:

Quando el ataque, la represalia, el acto de hostilidad o la utilización indebida tengan por objeto bienes culturales o lugares de culto bajo protección especial o a los que se haya conferido protección en virtud de acuerdos especiales, o bienes culturales inmuebles o lugares de culto bajo protección reforzada o sus alrededores inmediatos, se podrá imponer la pena superior en grado.

En los demás supuestos previstos en el apartado anterior de este artículo, se podrá imponer la pena superior en grado cuando se causen destrucciones extensas e importantes en los bienes, obras o instalaciones sobre los que recaigan o en los supuestos de extrema gravedad.

A ello hay que añadir que el art. 612.4 castiga «con la pena de prisión de tres a siete años» a quien «(u)se indebidamente los signos protectores o distintivos, emblemas o señales establecidos y reconocidos en los tratados internacionales en los que España fuere parte, especialmente los signos distintivos de la Cruz Roja, de la Media Luna Roja y del Cristal Rojo»; incluido, claro está, el emblema de protección de bienes culturales. Así como la incorporación de un tipo residual en el art. 614 para infracciones menores.

Finalmente, en la reforma del Código Penal de 2003<sup>15</sup>, se adaptaron algunos preceptos a lo establecido en el Estatuto de Roma

---

<sup>15</sup> Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, BOE núm. 283, de 26 de noviembre de 2003.

de la Corte Penal Internacional de 1998 y en el segundo protocolo a la Convención de 1954, que acababan de ser ratificadas por España (Rodríguez-Villasante, 2003). Así, se añadió el art. 614 bis, con el fin de aumentar la pena de los comportamientos delictivos tipificados en el Capítulo cuando formen parte de un plan o política –siguiendo la estela de la definición de crimen de lesa humanidad contenida en el Estatuto de Roma–.

- *Educación, difusión y preparación de expertos*: son múltiples las iniciativas e instrumentos desarrollados en España con la finalidad de preparar, educar y difundir el régimen de protección de bienes culturales en conflictos armados. Entre ellas podemos citar las Orientaciones. El Derecho de los Conflictos Armados, OR7-004, Manual del Ejército de Tierra aprobado por el Mando de Adiestramiento y Doctrina, o los cursos que imparte el Centro de Estudios de Derecho Internacional Humanitario de la Cruz Roja Española.

Sin embargo, todavía quedan cuestiones pendientes de incorporar, tanto en relación con los planes de formación generales en los centros docentes militares como de formación específica de expertos (Rodríguez-Villasante, 2009, pp. 281-284); la designación, identificación y comunicación internacional de las autoridades competentes en España en materia de protección de bienes culturales; o, en fin, la identificación e inventario de los mismos, así como de los lugares que puedan servir como refugio; condiciones previas tanto para la inclusión de bienes en la lista de patrimonio reforzado creada por el Segundo Protocolo, como para el despliegue de la debida señalización de los mismos con el emblema de protección, temas ambos también pendientes (Rodríguez-Villasante, 2009, pp. 274-280).

### III. LA INFLUENCIA EN ESPAÑA DE LA LABOR NORMATIVA INTERNACIONAL PARA LA PROTECCIÓN GENERAL DEL PATRIMONIO CULTURAL

Analizar el impacto en España de la normativa internacional relativa a la protección general, en tiempo de paz, del patrimonio cultural resulta complejo. Y es que, a diferencia de la protección en conflictos armados, las convenciones adoptadas a tal efecto son múltiples y,

además, adoptadas en momentos diferentes –entre la primera, en 1970, y la última, en 2003, han transcurrido más de 30 años–. A ello hay que añadir el diferente alcance jurídico de sus disposiciones: junto a obligaciones –sustantivas y adjetivas–, podemos encontrar mecanismos, procedimientos e instrumentos que poseen naturaleza recomendatoria y, aún en el caso de las obligaciones, en ocasiones su redacción resulta abierta, dejando a la consideración de los Estados la manera de su cumplimiento. A pesar de ello, su reflejo en el ordenamiento jurídico español es evidente: en la LPHE de 1985, sus reformas y proyectos de reforma, sin duda; pero también en otras leyes, como vamos a ver.

### 1. *La influencia en la definición de Patrimonio Histórico*

La extensión y especificación del concepto de patrimonio cultural derivadas de la paulatina labor normativa llevada a cabo por la UNESCO ha tenido su reflejo directo en las legislaciones internas de los Estados a partir de la ratificación de las distintas convenciones. España, en este sentido, no es sino un claro ejemplo de ello, como vamos a ver. Pero también es necesario resaltar –a partir de la idea de influencia recíproca, de ida y vuelta<sup>16</sup>, como ya vimos en el apartado anterior– que España fue precursora en la materia, aportando importantes precedentes, que han marcado el camino. Así, resulta de justicia citar el art. 45 de la Constitución de la Segunda República, que, en 1931, proclamaba: «Toda la riqueza histórica y artística del país, sea quien fuere su dueño, constituye *el tesoro cultural de la Nación*»<sup>17</sup>.

Como destaca Velasco Quintana:

Este nuevo adjetivo, lo cultural, desconocido hasta entonces tanto en nuestro lenguaje legal como en el derecho comparado, muestra un indudable sentido visionario de ese texto constitucional, y además de tener ecos posteriores en la Ley Fundamental de Bonn, en las Constituciones griega y portuguesa, así como en el ámbito internacional en el seno de la UNESCO, muestra el término de la evolución terminológica (...): la apertura en los últimos tiempos

---

<sup>16</sup> En este sentido, quizás el mayor ejemplo en el ámbito que nos ocupa sea la conocida como *Comisión Franceschini*, creada en Italia por Ley de 26 de abril de 1964, n.º 310, del Parlamento italiano con el nombre de *Comisione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio*.

<sup>17</sup> Cursivas añadidas.

hacia nuevos contenidos y perspectivas del patrimonio (Velasco Quintana, 2017:379-380).

Y es que, como afirma Francioni: «A partir de la creación de la UNESCO se han adoptado numerosos tratados multilaterales que han contribuido a dar una definición precisa del concepto de “patrimonio cultural”, en otra época elusivo y fragmentario» (Francioni, 2009, p. 13). Así, en el ámbito general –más allá de la definición de bienes culturales<sup>18</sup> de la Convención de La Haya para tiempos de guerra–, la Convención del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural, de 1972<sup>19</sup> marcará el proceso de construcción de una definición de patrimonio cultural al que se irán incorporando paulatinamente nuevos ámbitos, tanto desde una perspectiva espacial como de su propia naturaleza, ampliando de este modo su definición y, con ello, el reconocimiento de lo que conforma el patrimonio cultural de un pueblo, paso previo necesario para su protección y salvaguardia.

El art. 1 de la Convención de 1972 realiza una aproximación triple al patrimonio cultural: monumentos, conjuntos y lugares; cada uno de los cuales define de manera extensiva y que tienen en común su naturaleza material<sup>20</sup>, rasgo que se incorpora expresamente al Preámbulo de la LPHE, de 1985:

Esta Ley consagra una nueva definición de Patrimonio Histórico y amplía notablemente su extensión. En ella quedan comprendidos los bienes muebles e inmuebles que los constituyen, el Patrimonio Arqueológico y el Etnográfico, los Museos, Archivos y Bibliotecas de titularidad estatal, así como el Patrimonio Documental y Bibliográfico. Busca, en suma, asegurar la protección y fomentar *la cultura material* debida a la acción del hombre.

Sin embargo, más allá de este rasgo *material* y de la incorporación a la definición contenida en el art. 1.2 del término «sitios

---

<sup>18</sup> Sobre el debate nominativo entre bienes culturales o patrimonio cultural, *vid.* Frigo, 2004.

<sup>19</sup> Ratificada por España el 4 de mayo de 1982 y entrada en vigor el 4 de agosto de 1982, BOE núm. 156, de 1 de julio de 1982.

<sup>20</sup> Como afirma Vaquer Caballería: «La materialidad de las manifestaciones culturales ha sido tradicionalmente, en efecto, el criterio delimitador de la legislación sobre patrimonio histórico» (Vaquer Caballería, 2005, p. 85).

naturales», que evoca al patrimonio natural definido en el art. 2 de la Convención de 1972, no podemos señalar mayores similitudes. Y es que la ley española se inspira más bien en la aproximación dual de la Convención de 1970, sobre las Medidas que Deben Adoptarse para Prohibir e Impedir la Importación, la Exportación y la Transferencia de Propiedad Ilícitas de Bienes Culturales<sup>21</sup>, seguida también por la Convención UNIDROIT sobre bienes culturales robados o exportados ilegalmente, de 1995<sup>22</sup>, que incluyen una definición de bienes culturales y luego remiten a un listado de categorías<sup>23</sup>.

De otro lado, es de destacar que, a pesar de la muy amplia definición contenida en la LPHE, la única referencia, por más que indirecta, al patrimonio inmaterial se realiza a través de la palabra «etnográfico», referida a los «inmuebles y objetos muebles de interés etnográfico», desarrollada en el título VI «Del Patrimonio Etnográfico», que se abre con el art. 46:

Forman parte del Patrimonio Histórico Español los bienes muebles e inmuebles y los conocimientos y actividades<sup>24</sup> que son o han sido expresión relevante de la cultura tradicional del pueblo español en sus aspectos materiales, sociales o espirituales.

De ahí que, una vez ratificada la Convención para la salvaguardia del Patrimonio Inmaterial de 2003<sup>25</sup>, España tuviese que incorporar

---

<sup>21</sup> Ratificada por España el 10 de enero y entrada en vigor el 10 de abril de 1986, BOE núm. 31, de 5 del 2 de 1986.

<sup>22</sup> Ratificada por España el 21 de mayo y entrada en vigor el 1 de noviembre de 2002, BOE núm. 248, de 16 de octubre de 2002.

<sup>23</sup> El art. 1 de la Convención de 1970 dice: «Para los efectos de la presente Convención se considerarán como bienes culturales los objetos que, por razones religiosas o profanas, hayan sido expresamente designados por cada Estado como de importancia para la arqueología, la prehistoria, la historia, la literatura, el arte o la ciencia y que pertenezcan a las categorías enumeradas a continuación...».

Mientras que el art. 1.2 de la LPHE de 1985 señala: «Integran el Patrimonio Histórico Español los inmuebles y objetos muebles de interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico o técnico. También forman parte del mismo el patrimonio documental y bibliográfico, los yacimientos y zonas arqueológicas, así como los sitios naturales, jardines y parques, que tengan valor artístico, histórico o antropológico».

<sup>24</sup> Completado por el art. 47.3: «Se considera que tienen valor etnográfico y gozarán de protección administrativa aquellos conocimientos o actividades que procedan de modelos o técnicas tradicionales utilizados por una determinada comunidad».

<sup>25</sup> Ratificada por España el 25 de octubre de 2006 y entrada en vigor el 25 de enero de 2007, BOE núm. 31, de 5 de febrero de 2007.

un segundo párrafo al art. 1.2 de la LPHE en el que, tras declarar genéricamente que «forman parte del Patrimonio Histórico Español los bienes que integren el Patrimonio Cultural Inmaterial», remite a la legislación especial a tal efecto: la Ley para la salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, de 2015, en cuyo Preámbulo se reconoce que el «impulso más decisivo del patrimonio inmaterial se sitúa en el Derecho Internacional, fundamentalmente en la acción de la UNESCO, que corona en la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, de 2003». Reconociendo, a su vez, que «(e)l contexto del año 1985, en el que se aprueba la Ley del Patrimonio Histórico Español, explica el tratamiento sucinto y limitado que la ley hace al “patrimonio etnográfico” como patrimonio especial en los artículos 46 y 47 de la ley, hoy, por las razones expuestas, claramente insuficiente»<sup>26</sup>.

En consecuencia, la ley de 2015 contiene un concepto del patrimonio inmaterial claramente inspirado en la Convención de 2003. Ambas siguen también el sistema dual: una definición genérica, primero, que es prácticamente idéntica, y un listado –abierto, no *numerus clausus*– de manifestaciones específicas del mismo, después, en la que la ley española añade algunas manifestaciones más (López Bravo, 2004). Influencia que se extiende a los principios generales aplicables; muy en especial, la compatibilidad y respeto a los derechos humanos –art. 2.1 *in fine* de la Convención y art. 3.a) y b) de la ley–, y la relevancia de las comunidades y grupos en su transmisión y salvaguardia –art. 2.1 de la Convención y art. 3.c) y d) de la Ley–. Una tercera influencia conceptual, de gran calado por ser principal, por ir a la esencia misma, es la que emana de la interacción entre la Convención de Diversidad Cultural de 2005<sup>27</sup> y la Convención de Patrimonio Inmaterial, tal y como se recoge en el preámbulo de la Ley para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial:

la libertad de elección en lo diverso. Esta es, precisamente, la propuesta de la Convención para la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales de la UNESCO de 2005,

<sup>26</sup> Ley 10/2015, de 26 de mayo, para la salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, BOE núm. 126, de 27 de mayo de 2015, Preámbulo, pp. 5 y 7.

<sup>27</sup> Convención sobre la protección y promoción de la diversidad de las expresiones culturales, París, 20 de octubre de 2005; ratificada por España el 18 de diciembre de 2006, entrada en vigor el 18 de marzo de 2007, BOE núm. 37, de 12 de febrero de 2007.

también ratificada por el Estado español que, tras comenzar por afirmar en el Preámbulo la diversidad cultural como fuente de un mundo rico y variado «que acrecienta la gama de posibilidades», más adelante, en el artículo 2.1 vincula la diversidad a los derechos humanos y las libertades fundamentales y, en particular, con la libertad de expresión, información y comunicación, «así como la posibilidad de que las personas escojan sus expresiones culturales». Y es aquí donde el patrimonio inmaterial se revela como un campo especialmente idóneo, por su intrínseca naturaleza participativa, recreativa y comunicativa y su capacidad de interactuar entre los individuos, los grupos y las comunidades<sup>28</sup>.

De este modo, como bien señala Vaquer Caballería, «el ámbito de la legislación del patrimonio histórico sigue vivo y ha dejado obsoleta su reconducción al ámbito de la cultura material. Acaso estamos asistiendo a la paulatina conversión del régimen del patrimonio histórico-artístico en un régimen general o común del patrimonio cultural» (Vaquer Caballería, 2005, p. 88).

Finalmente, la influencia de la Convención sobre la protección del Patrimonio Subacuático<sup>29</sup>, de 2001, también se ha hecho sentir, si bien de momento únicamente en el reconocimiento de la necesidad de adaptar la LPHE a la misma, incorporando la definición en ella establecida (Bou Franch, 2009; Ruiz Manteca, 2018); por más que dicha reforma no se haya llevado a cabo todavía, siendo esta una de las cuestiones pendientes más evidentes en la materia. En efecto, la LPHE de 1985 realiza una aproximación genérica al patrimonio arqueológico, dentro del cual, sin individualizar, incluye el subacuático<sup>30</sup>. Por ello, el Anteproyecto de Ley de junio de 2021, de reforma de la LPHE, trataba de incorporar una definición «referida al Patrimonio Subacuático, más ajustada a las previsiones

---

<sup>28</sup> Ley 10/2015, de 26 de mayo, para la Salvaguardia del Patrimonio Inmaterial, preámbulo, p. 10.

<sup>29</sup> Ratificada por España el 6 de junio de 2005 y entrada en vigor general y para España el 2 de enero de 2009, BOE núm. 55, de 5 de marzo de 2009.

<sup>30</sup> A partir de la inclusión dentro del Patrimonio Histórico del arqueológico en su art. 1.2, y de su art. 15.5 –dentro del «Título II. De los bienes inmuebles»–, que, al definir «zona arqueológica», incluye «las aguas territoriales españolas»; determina en su art. 40.1 que «forman parte del Patrimonio Histórico Español los bienes muebles o inmuebles de carácter histórico, susceptibles de ser estudiados con metodología arqueológica, hayan sido o no extraídos y tanto si se encuentran en la superficie o en el subsuelo, *en el mar territorial o en la plataforma continental*». *Cursivas añadidas.*

de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático de 2001»<sup>31</sup>.

En esta misma línea de tratar de adaptar la LPHE a las convenciones internacionales adoptadas por España, el anteproyecto de ley incluía en la definición de Patrimonio Histórico Español «nuevos conceptos y los nuevos Patrimonios culturales que se reconocen en el texto, como son el paisaje cultural»<sup>32</sup>; y nociones como «entorno»<sup>33</sup> o «impacto visual»<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> Anteproyecto de Ley por la que se modifican la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, y la Ley 10/2015, de 26 de mayo, para la salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, de 29 de junio de 2021, Preámbulo, pp. 8 y 9.

Así, el Anteproyecto de Ley de 2021 añadía un par. 3 al art. 40 de la LPHE con el siguiente tenor:

«Asimismo forman parte de este Patrimonio los bienes muebles o inmuebles de carácter histórico parcial o totalmente sumergidos de forma periódica o continua, al menos durante 100 años, bajo las aguas continentales o pertenecientes a los diversos espacios marinos en los que España ejerce soberanía, derechos soberanos o jurisdicción. También forman parte del mismo aquellos objetos que, aunque no hubieran permanecido sumergidos 100 años, posean un interés arqueológico.

En relación con el Patrimonio Histórico subacuático que se encuentre en aguas interiores continentales, serán de aplicación los principios de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Cultural Subacuático de 2001, priorizando la conservación in situ del mismo».

<sup>32</sup> «(S)e prevé el paisaje cultural como categoría diferenciada de bien inmueble, sobre el que se aporta una definición, como parte del territorio resultante de la interacción de factores naturales y humanos a lo largo del tiempo, percibida y valorada por la población por sus cualidades culturales y por ser soporte de la identidad de una comunidad. Con ello se pretende superar tanto la carencia de normativa legal existente al respecto, como dar respuesta a lo establecido por el Convenio Europeo del Paisaje, adoptado en Florencia el 20 de octubre de 2000 (Ratificado por España el 26 de noviembre de 2007 y entrada en vigor el 1 de marzo de 2008, BOE núm. 31, de 5 de febrero de 2008)». *Ibid.* Preámbulo, p. 6.

<sup>33</sup> «Algo similar ocurre en relación con el concepto de entorno. La ley se refería de forma escasa al entorno de los monumentos, limitándose a señalarlo como ámbito espacial inseparable del mismo, y exigiendo autorización administrativa para realizar obras en él. Como se ha indicado, el mandato constitucional que pesa sobre el Estado en una ley de esta naturaleza es aportar conceptos básicos que configuran la noción de Patrimonio Histórico. Asimismo, el Convenio para la salvaguardia del patrimonio arquitectónico de Europa, de 3 de octubre de 1985, ratificado por España (el 27 de abril de 1989 y entrada en vigor el 1 de agosto de 1989, BOE núm. 155, de 30 de junio de 1989), obliga a establecer medidas concretas de protección del entorno». *Ibid.*, p. 6.

<sup>34</sup> «Tampoco se contemplaba en la ley el concepto de impacto visual, de acuerdo con la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural de 1972. Los impactos sobre los bienes protegidos pueden estar causados por tipos muy distintos de elementos. A través de la nueva regulación se contempla esta amenaza en un sentido amplio, no sólo referido a inmuebles, y con voluntad de ir más allá de la zona

En definitiva, como se puede ver, aunque la influencia de las convenciones internacionales de protección del patrimonio se ha ido dejando sentir en la legislación vigente española en la materia, muy especialmente en la LPHE de 1985; sin embargo, resulta necesaria su reforma para acabar de incorporar nuevas nociones y adaptar otras ya existentes pero demasiado limitadas y ya superadas. El Anteproyecto de Ley de 2021 ha sido el intento más acabado y sistematizado para realizarlo, pero finalmente, como se sabe, no llegó a buen puerto<sup>35</sup> (Gómez Macein, 2022), por lo que esta necesaria adaptación sigue pendiente.

## 2. *La influencia en la salvaguardia y protección del Patrimonio Histórico*

Sin ánimo de exhaustividad, atendiendo al contenido de las convenciones, trataremos de sistematizar las medidas de salvaguardia y protección del patrimonio cultural en los siguientes apartados. Todo ello sobre la base de que todas las administraciones del Estado están obligadas por la normativa internacional aplicable a España, tal y como reconoce la cláusula de cierre contenida en la disposición adicional séptima de la LPHE:

Sin perjuicio de lo dispuesto en la presente Ley, las Administraciones a quienes corresponda su aplicación quedarán también sujetas a los Acuerdos Internacionales válidamente celebrados por España. La actividad de tales Administraciones estará asimismo encaminada al cumplimiento de las resoluciones y recomendaciones que para la protección del Patrimonio Histórico adopten los Organismos Internacionales de los que España sea miembro.

---

de protección o amortiguamiento de los bienes culturales. La nueva regulación sobre los bienes incluidos en la Lista del Patrimonio Mundial, establecida por la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural de 1972, obliga a la existencia de una evaluación de impacto patrimonial preceptiva y vinculante que contempla muchos otros aspectos, más allá de la mera distancia: altura, volumetría, materiales de acabado, integración en el entorno, ubicación, simulaciones de contemplación desde diferentes puntos de vista, etc». *Ibid.*, p. 7.

<sup>35</sup> En palabras del entonces ministro de Cultura, Miquel Iceta, era una «ley que nace muerta». Cortes Generales, Diario de Sesiones del Congreso de Diputados, Comisión de Cultura XIV Legislatura, nº 492 Sesión nº 15 celebrada el 30 de septiembre 2021, p. 34.

## 2.1. Identificación, registro y comunicación

Como se insiste en todas las convenciones internacionales, uno de los principales, y quizás el primer, instrumento para salvaguardar y proteger el patrimonio cultural consiste en identificar y registrar los bienes y manifestaciones que forman parte de él y, una vez hecho, proceder a su publicación y comunicación. Así se recoge en la Convención de Patrimonio Mundial –art. 5.d), en general, y 6.2 y 11–; en la Convención de 1970 contra la transferencia ilícita de bienes culturales (art. 5.b); en la Convención de Patrimonio Inmaterial (art. 11.b). Mientras que la Convención del Patrimonio Subacuático, debido a sus especiales características en relación a su localización y descubrimiento, pone el acento en la obligación de información y comunicación que asumen los Estados parte (art. 7.3, art. 9, y art. 11).

En consecuencia, la LPHE incluye toda una serie de disposiciones al respecto. Así, el art. 2.3 establece:

A la Administración del Estado compete igualmente la difusión internacional del conocimiento de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español, la recuperación de tales bienes cuando hubiesen sido ilícitamente exportados y el intercambio, respecto a los mismos, de información cultural, técnica y científica con los demás Estados y con los Organismos internacionales, de conformidad con lo establecido en el artículo 149.1, número 3, de la Constitución. Las demás Administraciones competentes colaborarán a estos efectos con la Administración del Estado.

Mientras que el título I de la ley regula la «declaración de Bienes de Interés Cultural», estableciendo en el art. 12.1 que serán inscritos en un Registro General, y el art. 13.1 que en relación a dichos bienes «se les expedirá por el Registro General un Título oficial que les identifique». El art. 26.1 prevé, además, que «la Administración del Estado, en colaboración con las demás Administraciones competentes, confeccionará el Inventario General de aquellos bienes muebles del Patrimonio Histórico Español no declarados de interés cultural que tengan singular relevancia». Y el art. 51 prevé que «(l) a Administración del Estado, en colaboración con las demás Administraciones competentes, confeccionará el Censo de los bienes

integrantes del Patrimonio Documental y el Catálogo colectivo de los bienes integrantes del Patrimonio Bibliográfico». Finalmente, por lo que a la obligación de información respecta, el art. 35.1 prevé la formulación periódicamente de «Planes Nacionales de Información sobre el Patrimonio Histórico Español» para «la protección de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español».

Mientras que en relación al patrimonio inmaterial, la Ley de 2015 prevé, en su art. 11.2, de un lado, la creación y gestión del Inventario General de Patrimonio Cultural Inmaterial, regulado en el art. 14, que señala «deberá proporcionar información actualizada sobre las manifestaciones que integran». Así como, de otro, la Declaración de Manifestación Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial, regulado por el art. 12. Y, por lo que respecta a la información y comunicación, a nivel interno, el art. 11.2.a) prevé la elaboración del Plan Nacional de Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial; mientras que, a nivel internacional, el art. 11.4 prevé su difusión internacional<sup>36</sup>.

## 2.2. Prohibición de la exportación y medios de lucha contra el tráfico ilícito de bienes culturales

La Convención de 1970 contra la transferencia ilícita de bienes culturales, a partir de reconocer en art. 2.1 que «la importación, la exportación y la transferencia de propiedad ilícitas de los bienes culturales constituyen una de las causas principales del empobrecimiento del patrimonio cultural de los países de origen de dichos bienes, y que una colaboración internacional constituye uno de los medios más eficaces para proteger sus bienes culturales respectivos contra todos los peligros que entrañan aquellos actos»; en el párrafo segundo afirma que los Estados parte «se comprometen a combatir esas prácticas con los medios de que dispongan, sobre todo suprimiendo sus causas,

---

<sup>36</sup> «En particular, y de conformidad con lo dispuesto en la regla 3.ª del artículo 149.1 de la Constitución Española, corresponde a la Administración General del Estado elevar a la UNESCO las propuestas para la inclusión de bienes culturales inmateriales en la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial de la Humanidad, en la Lista de bienes que requieren Medidas Urgentes de Salvaguardia, así como los programas, proyectos y actividades de salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial que reflejen de modo más adecuado los principios y objetivos de la Convención».

deteniendo su curso y ayudando a efectuar las reparaciones que se impongan».

Para ello, los Estados se obligan a establecer servicios administrativos de protección del patrimonio cultural e incorporar en su legislación las medidas previstas en la convención (art. 5); a establecer un certificado de exportación y prohibir la salida de su territorio de los bienes culturales sin él (art. 6); a impedir la adquisición ilícita de bienes culturales procedentes de otro Estado Parte, a prohibir la importación de bienes culturales robados, a tomar medidas para decomisar y restituir los bien culturales robados o ilícitamente importados (art. 7), entre otras. De igual manera, la Convención del Patrimonio Subacuático, en su art. 14, establece: «Los Estados Partes tomarán medidas para impedir la entrada en su territorio, el comercio y la posesión de patrimonio cultural subacuático ilícitamente exportado y/o recuperado».

Obligaciones incorporadas a la LPHE en los art. 4, que define expoliación; art. 5, que prohíbe la exportación de los bienes declarados de interés cultural, así como la de aquellos otros que, por su pertenencia al Patrimonio Histórico español, la Administración del Estado declare expresamente inexportables; art. 30 y 31 que regulan la exportación de bienes muebles integrantes del Patrimonio Histórico español; art. 42 y 44 que establecen que «toda excavación o prospección arqueológica deberá ser expresamente autorizada por la Administración competente», «obliga a los beneficiarios a entregar los objetos obtenidos, debidamente inventariados, catalogados y acompañados de una Memoria, al Museo o centro que la Administración competente determine»; declara «ilícitas y sus responsables serán sancionados conforme a lo dispuesto en la presente Ley, las excavaciones o prospecciones arqueológicas realizadas sin la autorización correspondiente, o las que se hubieren llevado a cabo con incumplimiento de los términos en que fueron autorizadas», declarando «bienes de dominio público todos los objetos y restos materiales que posean los valores que son propios del Patrimonio Histórico Español y sean descubiertos como consecuencia de excavaciones, remociones de tierra u obras de cualquier índole o por azar». Mientras que la Disposición adicional sexta, afirma que «(e) l Gobierno negociará en los correspondientes Acuerdos, Convenios y Tratados Internacionales cláusulas tendentes a reintegrar al territorio español los bienes culturales que hayan sido exportados ilegalmente».

### 2.3. Medidas de salvaguardia, controles administrativos, informes de impacto y prevención, personal especializado

Junto a lo anterior, las convenciones internacionales prevén toda una serie de mecanismos, instrumentos y políticas, de diferente naturaleza y contenido heterogéneo, dirigidas a salvaguardar y proteger el patrimonio cultural, que han tenido su reflejo en la legislación española. Así, la Convención del Patrimonio Mundial recomienda a los Estados en su art. 5, de manera general, «(a)doptar una política general encaminada a atribuir al patrimonio cultural y natural una función en la vida colectiva y a integrar la protección de ese patrimonio en los programas de planificación general»<sup>37</sup>. Además, su art. 27 prevé que los Estados desarrollen «programas educativos» con el fin de «estimular en sus pueblos el respeto y el aprecio del patrimonio cultural y natural»<sup>38</sup>.

Pues bien, la LPHE, de 1985, establece como autoridad competente el Consejo del Patrimonio Histórico Español (art. 3), que es el encargado de elaborar y aprobar los Planes Nacionales de Información (art. 35); además, dedica el título VIII a «medidas de fomento», de naturaleza esencialmente económica. Mientras que la Ley para la salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial refiere medidas de «transmisión, difusión y promoción» (art. 6); de «carácter educativo» (art. 7), y relativas a «información y sensibilización» (art. 8).

### 2.4. Sanciones administrativas y penales

Finalmente, ocupan un lugar destacado, claro está, las medidas sancionadoras, cuyas funciones disuasoria, educativa y de prevención son esenciales para la protección del patrimonio cultural. Así, varias de las convenciones internacionales obligan a los Estados parte a incorporar en sus ordenamientos jurídicos sanciones adecuadas a la gravedad de las violaciones cometidas: art. 8 de la Convención contra la transferencia ilícita de bienes culturales o art. 17 de la Convención del Patrimonio Subacuático.

---

<sup>37</sup> Que concretizará en la creación de servicios de protección, conservación y rehabilitación; desarrollo de estudios e investigación, así como de medidas de formación sobre patrimonio cultural.

<sup>38</sup> Disposiciones similares se incluyen en la Convención contra la transferencia ilícita de bienes culturales (art. 5 y 10), en la Convención de Patrimonio Subacuático (art. 20 al 22) o en la Convención del Patrimonio Inmaterial (art. 13 y 14).

En consecuencia, en el título IX de la LPHE, «De las infracciones administrativas y sus sanciones», se despliegan dichas medidas entre los art. 65 y 69 de la Ley. Además, algunas violaciones podrían ser constitutivas de delito, al ser tipificadas en el Código Penal español. Así, dentro del «Título XVI. De los delitos relativos a la ordenación del territorio y el urbanismo, la protección del patrimonio histórico y el medio ambiente», su capítulo II se dedica a «los delitos sobre el patrimonio histórico». En él se tipifican como delito los siguientes: «Los que derriben o alteren gravemente edificios singularmente protegidos por su interés histórico, artístico, cultural o monumental» (art. 321); «La autoridad o funcionario público que, a sabiendas de su injusticia, haya informado favorablemente proyectos de derribo o alteración de edificios singularmente protegidos» (art. 322); «el que cause daños en bienes de valor histórico, artístico, científico, cultural o monumental, o en yacimientos arqueológicos, terrestres o subacuáticos» (art. 323), y «(e)l que por imprudencia grave cause daños, en cuantía superior a 400 euros, en un archivo, registro, museo, biblioteca, centro docente, gabinete científico, institución análoga o en bienes de valor artístico, histórico, cultural, científico o monumental, así como en yacimientos arqueológicos» (art. 324).

Para observar el impacto de las convenciones internacionales en la normativa interna, baste con señalar que el art. 323 del Código Penal fue reformado por la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo<sup>39</sup>, para incorporar al tipo «terrestres o subacuáticos», como consecuencia de la ratificación y entrada en vigor para España de la Convención del Patrimonio Subacuático.

### *3. La influencia de los mecanismos de control internacionales en materia de patrimonio cultural en España*

Aunque aparentemente poco incisivos, y a menudo de cuestionada eficacia, los mecanismos de control internacional son los más utilizados en Derecho Internacional. Su naturaleza no coercitiva lleva a dicho cuestionamiento, pero, sin embargo, a menudo se desconoce tanto su naturaleza, como la finalidad que persiguen, así como su

---

<sup>39</sup> Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, BOE núm. 77, de 31 de marzo de 2015.

impacto real en el comportamiento de los Estados en favor del respeto de la normativa internacional. Las convenciones internacionales de protección del patrimonio cultural son un buen ejemplo de ello, dado que carecen de mecanismos coercitivos de aplicación de naturaleza propiamente internacional; pero sí se han dotado de mecanismos de control internacional, cuyo objetivo es coadyubar al cumplimiento de sus disposiciones por parte de los Estados.

Así, el art. 29 de la Convención del Patrimonio Mundial incluye el mecanismo de informes periódicos que los Estados parte deben presentar a la Conferencia General de la UNESCO vía Comité del Patrimonio Mundial. Además, la creación de la Lista del patrimonio mundial y su paralela Lista del patrimonio mundial en peligro suponen, en sí mismas, un eficaz sistema de control internacional, dado que, de acuerdo con el art. 13, los Estados deben presentar al Comité del Patrimonio Mundial sus propuestas para ser incluidas en la primera de las listas, que contiene los sitios Patrimonio Mundial, por poseer un valor excepcional, siguiendo unos criterios preestablecidos. En el bien entendido que, tanto la decisión de inscripción en la Lista de patrimonio mundial, como la de pasar un sitio de esa lista a la de patrimonio mundial en peligro corresponden al Comité, no a los Estados que lo solicitan, por lo que, a partir de su inscripción se verán fiscalizados respecto a las decisiones que puedan afectar a dichos sitios (Carrera Hernández, 2009).

Estos mecanismos de control internacional suponen un verdadero acicate para que los Estados mantengan y perseveren en su compromiso de proteger y salvaguardar el patrimonio cultural, material e inmaterial. Así, en el caso de España baste recordar, a modo de ejemplo, entre otros asuntos, por su actualidad y claridad, el relativo al Parque Natural de Doñana. Como es sabido, desde el inicio de 2022 no ha dejado de crecer la preocupación, tanto a nivel nacional como internacional, sobre Doñana, lo que ha llevado a la UNESCO a realizar una serie de actuaciones (Vacas Fernández, 2023, pp. 554-555) y, finalmente, a la toma de decisiones por parte del Comité del Patrimonio Mundial en su reunión de septiembre de 2023<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> Vid. <https://whc.unesco.org/en/soc/4507>

En efecto, en enero de 2022, el Centro del Patrimonio Mundial envió una carta a España en la que se hacía constar la preocupación expresada por diversos actores relativa a un proyecto de ley presentado por el Parlamento de Andalucía. En febrero de 2023, el Centro del Patrimonio Mundial remitió una segunda misiva al Gobierno de España solicitando confirmación sobre la aprobación de un nuevo plan hidrológico para la cuenca del Guadalquivir. Y en mayo volvió a remitirle otra carta expresando su preocupación sobre un nuevo proyecto de ley, de 13 de marzo de 2023, que estaba siendo discutido en el Parlamento autonómico y que, entre otras medidas, pretendía legalizar pozos ilegales de extracción de agua utilizados en actividades agrícolas. El 24 de mayo de ese año, la UNESCO emitió una declaración expresando su preocupación al respecto.

Ante ello, el Centro del Patrimonio Mundial y otros órganos consultivos de la UNESCO aportaron un análisis muy crítico sobre la situación del Parque Natural de Doñana en 2023<sup>41</sup>, lo que llevó al Comité del Patrimonio Mundial a adoptar en octubre una Decisión en la que expresaba «su mayor preocupación por los cambios legislativos propuestos por el Parlamento de Andalucía de legalizar pozos de extracción ilegal de agua»; advirtiendo seriamente a España, de que

el continuo declive del Acuífero de Doñana, si no se revierte a través de la implementación de acciones rápidas y efectivas dirigidas a fortalecer la resiliencia de la propiedad y reducir la presión sobre ella de la amenaza del cambio climático, puede llevar a generar un impacto negativo sobre el excepcional valor universal de la propiedad y acabar creando las condiciones para su inscripción en la Lista de Patrimonio Mundial en Peligro<sup>42</sup>.

Finalmente, el control internacional descrito surtió efecto y, menos de 2 meses después de la advertencia emitida por el Comité del Patrimonio Mundial, el 27 de noviembre de 2023, el Gobierno de España y la Junta de Andalucía alcanzaron un Acuerdo de amplio

---

<sup>41</sup> Document WHC/23/45.COM/7B.Add.2 (accessible en <https://whc.unesco.org/en/soc/4507>).

<sup>42</sup> Decision 45 COM 7B.97, October 6th, Doñana National Park (Spain), par. 8, 9 y 10 (accessible en <https://whc.unesco.org/en/decisions/8239>). (Traducción del autor).

contenido que, entre otras cosas, incluía la retirada de la proposición de ley autonómica de regularización de regadíos<sup>43</sup>.

#### IV. CONSIDERACIONES FINALES

La labor normativa internacional, desarrollada por la UNESCO, ha tenido un impacto trascendental en la comunidad internacional y en los Estados que la conforman, como hemos visto en el caso de España. En palabras de García Fernández: «El resultado es que en un periodo de sesenta años los bienes culturales han pasado de tener un estatuto jurídico nacional a poseer un estatuto jurídico internacional que, a su vez, condiciona y obliga a los Estados» (García Fernández, 2005).

Pero, más allá, aunque a partir del, establecimiento de un régimen jurídico internacional de protección del patrimonio cultural, que contiene obligaciones para los Estados, así como instrumentos y procedimientos de actuación para la salvaguardia y protección del patrimonio cultural; la intensa labor de la UNESCO, a través de la adopción de convenciones, resoluciones, declaraciones y recomendaciones en la materia ha tenido un primer y trascendental impacto en la difusión de valores y principios que se encuentran en la base, siendo a la vez fundamento y consecuencia, de ese gran esfuerzo normativo de *hard law* y *soft law*: la relevancia esencial del patrimonio cultural de los pueblos, para ellos mismos pero también para la comunidad internacional y para la Humanidad ha logrado incorporar en la mentalidad colectiva de todos –ciudadanos, pueblos, Estados– la necesidad de su salvaguardia y protección.

Ello es lo que ha permitido, en fin, que los Estados hayan construido normas jurídicas internas protectoras de su patrimonio histórico más completas y perfeccionadas; de todo lo cual España –su Ley de Patrimonio Histórico de 1985, su Ley de Patrimonio Inmaterial de 2015 y las leyes autonómicas en la materia– es buen ejemplo. Sin embargo, no debemos olvidar que la LPHE ha cumplido ya 40 años sin que haya sido reformada más que ligeramente. Durante esos 40 años, como hemos visto, el régimen jurídico internacional del patrimonio cultural

---

<sup>43</sup> <https://www.juntadeandalucia.es/presidencia/portavoz/gobiernoaldia/188260/JuanmaMoreno/TeresaRibera/JuntaAndalucia/Gobiernoandaluz/GobiernodeEspana/Ministerio/Donana/joya/medioambiente/acuerdohistorico/proteccion/medidas/agricultores>

ha seguido construyéndose y profundizándose, a nivel global –bajo la dirección y el impulso de la UNESCO–, y también regional europeo –en el marco del Consejo de Europa y la UE–. Resulta necesario, por todo ello, abordar una reforma profunda de la LPHE que, entre otras cosas, incorpore y sistematice dichos avances a nivel internacional (Ferreira Hernández, 2024). Como se explicaba en la Exposición de Motivos del decaído Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley de Patrimonio Histórico de 1985, de junio de 2021:

Especial importancia cobra también la necesidad de adaptación y reconocimiento expreso de los tratados firmados en materia de Patrimonio cultural. Debe recordarse que tampoco el Derecho Internacional referido a los bienes culturales tiene que ver con el vigente en 1985. Si entonces nuestro país había ratificado 3 tratados internacionales, hoy estos superan la quincena, por lo que era aconsejable y útil la incorporación al Derecho interno de numerosos compromisos asumidos por España<sup>44</sup>.

Tarea esta que todavía sigue pendiente.

## BIBLIOGRAFÍA

- BOU FRANCH, V. (2009). La Convención de la UNESCO sobre la protección del patrimonio cultural subacuático. En C. Fernández Liesa & J. Prieto de Pedro (Dir.), *Protección Jurídico Internacional del Patrimonio Cultural. Especial referencia a España* (nº 18, pp. 191-228). Colección El Derecho de la Globalización, ed. Colex.
- CARRERA HERNÁNDEZ, F. J. (2009). La UNESCO y la gestión del patrimonio mundial: mecanismos de protección y garantía. En C. Fernández Liesa & J. Prieto de Pedro (Dir.), *Protección Jurídico Internacional del Patrimonio Cultural. Especial referencia a España* (nº 18, pp. 135-154). Colección El Derecho de la Globalización, ed. Colex.
- COLORADO CASTELLARY, A. (1991). *El Museo del Prado y la Guerra Civil. Figueras-Ginebra, 1939*. Museo del Prado.
- FERNÁNDEZ LIESA, C. R. (2012). *Cultura y Derecho Internacional*. Cuadernos de la Cátedra Democracia y Derechos Humanos. Universidad de Alcalá.

<sup>44</sup> Anteproyecto de Ley por la que se modifican la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, y la Ley 10/2015, de 26 de mayo, para la salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, Exposición de Motivos, p. 3.

- FERREIRA HERNÁNDEZ, L. (2024, 13 de octubre). Y la necesaria nueva Ley del Patrimonio Histórico, ¿para cuándo? En <https://elasombrario.pUBLICO.es/y-la-necesaria-nueva-ley-del-patrimonio-historico-espanol-para-cuando/>
- FRANCIONI, F. (2009). La protección del patrimonio cultural a la luz de los principios de Derecho Internacional Público. En C. Fernández Liesa & J. Prieto de Pedro (Dir.), *Protección Jurídico Internacional del Patrimonio Cultural. Especial referencia a España* (nº 18, pp. 13-34). Colección El Derecho de la Globalización, ed. Colex.
- FRIGO, M. (2004, junio). Bienes culturales o patrimonio cultural: ¿Una «batalla de conceptos» en el derecho internacional? *Revista Internacional de la Cruz Roja*, 86, pp. 125-136.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, J. (2005, 2 de diciembre). La UNESCO y la protección del Patrimonio Histórico Universal. Real Instituto Elcano. En <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-unesco-y-la-proteccion-del-patrimonio-historico-universal/>
- GARCÍA LABAJO, J. M. (2007). La protección de bienes culturales en caso de conflicto armado. En J. L. Rodríguez-Villasante y Prieto (Coord.), *Derecho Internacional Humanitario*, (2ª ed., pp. 681-709). Tirant lo Blanch.
- GIOIA, A. (2001). The Development of International Law Relating to the Protection of Cultural Property in the Event of Armed Conflict: The Second Protocol to The Hague 1954 Convention. *Italian Yearbook of International Law*, 11, pp. 25-57.
- GÓMEZ MACEIN, A. (2022, 17-19 de noviembre). La Ley De Patrimonio Histórico Español y su propuesta de reforma. En *Libro de actas: II Simposio de Patrimonio Cultural ICOMOS España* (pp. 557-565).
- HENCKAERTS, J.-M. (1999, 30 de septiembre). Nuevas normas para la protección de los bienes culturales durante un conflicto armado. *Revista Internacional de la Cruz Roja*. En <https://www.icrc.org/es/document/nuevas-normas-para-la-proteccion-de-los-bienes-culturales-durante-un-conflicto-armado>
- LÓPEZ BRAVO, C. (2004). El patrimonio cultural inmaterial en la legislación española. Una reflexión desde la Convención de la UNESCO de 2003. *Patrimonio y Derecho*, 8, pp. 203-216.
- RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, J. L. (2003). La reforma del Código Penal Español por Ley Orgánica 15/2003: un paso al frente en la criminalización de la barbarie. *Revista Española de Derecho Militar*, 82, pp. 197-234.
- (2009). La protección en España de los bienes culturales en caso de conflicto armado. En C. Fernández Liesa & J. Prieto de Pedro (Dir.),

- Protección Jurídico Internacional del Patrimonio Cultural. Especial referencia a España* (nº 18, pp. 251-288). Colección El Derecho de la Globalización, ed. Colex.
- RUIZ MANTECA, R. (2018). Evolución histórica del concepto de Bien Cultural Sumergido en el Derecho internacional y en Derecho interno. *Patrimonio Cultural y Derecho* 22, pp. 207-235.
- TOMAN, J. (1994). *La protection des biens culturels en cas de conflit armé. Commentaire de la Convention de La Haye du 14 Mai 1954 pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé ainsi que d'autres instruments de droit international relatifs à cette protection*. UNESCO.
- VACAS FERNÁNDEZ, F. (2022). La protección jurídica internacional de los bienes culturales en conflictos armados y su aplicación a la guerra en Ucrania. *Patrimonio Cultural y Derecho*, 26, pp. 53-100.
- (2023). Crónica de jurisprudencia y práctica internacional 2022. *Patrimonio Cultural y Derecho*, 27, pp. 535-574.
- VAQUER CABALLERÍA, M. (2005). La protección jurídica del patrimonio inmaterial. *Museos.es. Revista de la Subdirección General de Museos Estatales*, 1, pp. 80-91.
- VELASCO QUINTANA, P. H. (2017). Un patrimonio vivo, contemporáneo y tradicional. Cómo define Patrimonio Cultural Inmaterial el Derecho Español: UNESCO, Legislación estatal y legislaciones autonómicas. *Patrimonio Cultural y Derecho*, 21, pp. 373-402.