

## REFLEXIONES EN TORNO AL PATRIMONIO CULTURAL DE ANDALUCÍA: VALOR IDENTITARIO Y REIVINDICACIÓN DEL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN SU GESTIÓN PÚBLICA

## REFLECTIONS ON CULTURAL HERITAGE OF ANDALUSIA: IDENTITARY VALUE AND CLAIM FOR THE RIGHT TO CITIZEN PARTICIPATION IN ITS PUBLIC MANAGEMENT

**Fuensanta Plata García**

*Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía*

### RESUMEN

En el presente artículo, desde la experiencia en la administración cultural, se abordan cuestiones relacionadas con el alcance y significados simbólicos e identitarios del patrimonio cultural andaluz, revisando la legislación para la participación ciudadana, con un análisis enfocado a los procesos de patrimonialización de los bienes culturales. Asimismo, dada la falta de eficacia de la normativa vigente, se proponen medidas y cauces para que se hagan efectivos y reales los procedimientos participativos necesarios para la idónea y eficaz tutela de las formas patrimoniales y el reforzamiento de nuestra conciencia andaluza.

**Palabras clave:** Patrimonio cultural andaluz; Identidad; Participación; Ciudadanía; Legislación; Administración.

## ABSTRACT

In this article, from the experience in cultural administration, issues related to the scope and symbolic and identity meanings of Andalusian cultural heritage are addressed, reviewing the legislation for citizen participation, with an analysis focused on the processes of patrimonialization of cultural assets. Likewise, given the lack of effectiveness of the current regulations, measures and channels are proposed so that the participatory procedures necessary for the suitable and effective protection of the patrimonial facts and the reinforcement of our Andalusian conscience are made effective and real.

**Keywords:** Andalusian cultural heritage; Identity; Participation; Citizenship; Legislation; Administration.

## 1. EL SIGNIFICADO IDENTITARIO Y DIFERENCIAL DEL PATRIMONIO CULTURAL ANDALUZ

Entendemos que forman parte del patrimonio cultural andaluz las expresiones de nuestra cultura, tanto materiales como inmateriales, que tienen que ver con las formas de vida específicas de nuestro pueblo y de los grupos y comunidades que lo conforman, expresiones que están marcadas por nuestra historia, nuestros diversos aportes históricos de población, nuestra morfología territorial y situación geográfica entre Europa y África, nuestra economía, nuestro clima, y un largo etcétera que han conformado un patrimonio único, diverso, complejo y vivo.

Nos referimos a producciones culturales de todo tipo: arquitectura, que conforma y diferencia a nuestros pueblos y ciudades, incluyendo las distintas formas y modos de habitación, ya sea en casas patio, de vecindad, corrales o cuevas; conocimientos para la conservación y técnicas de las formas constructivas autóctonas y adaptadas a nuestro medio ambiente; rituales como los de Semana Santa, Carnaval, Cruces de Mayo, Corpus, Fiesta de los Patios, Ferias o Romerías; artesanías y producciones propias como la cerámica y alfarería, tejidos, construcción de guitarras, tambores, panderos, flautas, y otros instrumentos musicales; producción de cal, de sal, extracción de mármol y otros minerales; producciones y transformaciones para el consumo como matanzas y conservas; formas de sociabilidad tanto formal como informal vinculadas a cofradías, peñas y otros grupos, que dan lugar al comensalismo colectivo; el flamenco y otras expresiones musicales y dancísticas; las formas lingüísticas específicas de cada territorio andaluz; las actividades y elementos relacionados con el cultivo del olivar, el viñedo, incluyendo la uva pasa, la producción cerealística, los cultivos aterrizados y serranos, los elementos de la desaparecida producción de azúcar de caña, la diversidad de bienes y actividades de la

dehesa, la pesca, incluyendo carpinterías, almadrabas y corrales marinos, además de las industrias conserveras derivadas, etc.

Encontramos especialmente significativos y conformadores intrínsecos de las formas patrimoniales los espacios o lugares de referencia geográficos de cada parte del territorio andaluz, normalmente formas naturales, hitos que son frecuentemente olvidados: montañas, ríos, ensenadas, cabos, golfos, bahías, costas, campiñas, valles, riberas, lagunas, etc., constituyendo el paisaje de referencia, que es, quizás, el primer patrimonio percibido y reconocido como tal... Ya desde la Prehistoria la población elegía y marcaba territorio como propio, en las cuevas, cerros y atalayas privilegiadas que seguro no sólo servían para la defensa, sino también para la referencia identitaria, tal como ha quedado demostrado en el caso de la Cueva de Menga, en Antequera, y su orientación a la Peña de los Enamorados, orientación totalmente específica, elegida diferente al resto de las que encontramos en la arquitectura megalítica.

Igualmente cabe señalar, como elemento patrimonial de Andalucía, el caudal simbólico e identitario que presentan y constituyen algunas fundaciones y entidades andaluzas que perpetúan la obra de personas y colectivos andaluces. Nos referimos a instituciones como la Fundación Blas Infante, Antonio Gala, Juan Ramón Jiménez y Zenobia Camprubí, Círculo Juan XXIII, Federico García Lorca o Machado, además de los más recientes que tienen como objeto la Memoria Histórica o Democrática, entre otras. También hechos históricos como la emigración andaluza al exterior, los tristes episodios de Casas Viejas, la *Desbandá* desde Málaga hacia Almería y otros como la construcción del canal de los Presos del Bajo Guadalquivir, entre los muchos ligados a la Guerra Civil y represión de la Dictadura; el movimiento jornalero, la impronta de la minería en las cuencas de Huelva o Córdoba, explotadas por compañías extranjeras, inglesas o francesas, respectivamente, o los vestigios de la Constitución de 1812 en Cádiz y en su Bahía... constituyen elementos de la memoria colectiva andaluza, dada su importancia simbólica y testimonial, en relación con nuestra historia y cultura.

Entendemos que el patrimonio cultural andaluz es el que nos identifica y diferencia, en un primer nivel, como pueblo, pero existen también otros niveles de identificación que se suman a este y que tienen que ver, en un segundo nivel, con el territorio o comarca cultural a la que pertenezcamos, al que sigue un tercero, más local, municipal, y hasta un cuarto, grupal, donde se integrarían y podrían ser reconocibles elementos que tienen que ver con los géneros, las culturas del trabajo, la variable étnica, etc.

Aunque algunas teorías rechazan la relación entre patrimonio e identidad, (Rodríguez, 2010: 101; González, 2003: 11), reconocemos fundamental establecer el vínculo entre las formas o elementos patrimoniales y la dimensión identitaria de los mismos, de tal forma que nos atrevemos a decir que sin identidad no existe el patrimonio cultural, al menos en su concepto social, tal como recoge textualmente Agudo (2012: 9): “El patrimonio nos

remite a unos valores colectivos, nunca individuales. Aunque estos valores (imágenes identitarias) sí se activan con frecuencia a partir de prácticas individualizadas que requieren conocimiento o habilidades”. Para continuar: “En definitiva, el patrimonio no es historia ni modos de vida por sí mismos. Se crea a partir de la selección que hacemos de este pasado y presente...”. También Querol (2010: 11), reconoce que el patrimonio cultural: “(es el) que hemos decidido que merece la pena proteger como parte de nuestras señas de identidad social e histórica”.

Podemos afirmar, con Castillo (2007: 8), que el interés lo ostenta el bien patrimonial y que el verdadero significado lo otorga la sociedad o el reconocimiento social, al decir el autor, textualmente:

“... la verdadera razón que posibilita y fundamenta el reconocimiento patrimonial de un bien es la importancia o significado que el mismo adquiere para la sociedad (o le otorga la sociedad)...Estos son algunos de los significados otorgados al Patrimonio Histórico: el conocimiento histórico que aporta, su importancia en la configuración de la memoria histórica o identidad colectiva, su influencia en la construcción de las formas y modos de convivencia social y de la personalidad individual, la conformación en muchos casos del contexto físico vital o, finalmente, la utilidad o beneficio social y económico que puede constituir”.

En palabras de Morente (2006: 40),

“Los que nos dedicamos a esto sabemos desde hace tiempo que el patrimonio constituye mucho más; algo diferente a la suma de objetos de distinta naturaleza y que, por tanto, su metodología responde también más que la suma de disciplinas o ciencias plurales (historia del arte + arqueología + arquitectura + antropología + conservación +...). Ciertamente, identificamos y protegemos como patrimonio objetos y bienes de distintas tipologías o naturalezas, por lo que hay que contar con especialistas de cada una de ellas. Pero la dimensión del bien patrimonial no se agota en estos valores, sino que además de ellos, a modo de característica compartida, de requisito de obligado cumplimiento, cada patrimonio ha de poseer, al menos de un tiempo hacia acá, un sentido social, una capacidad de ser expresión de identidades culturales, una cierta funcionalidad práctica y significativa”.

En este sentido, más allá de los elementos y expresiones concretas, Moreno (2012:19), señala los principales componentes estructurales de la cultura andaluza, que reflejan comunes funciones y significados, tal como expone el autor en el siguiente texto:

“Es necesario ir más allá de los elementos y formas de expresión concretos y tratar de acceder a los componentes estructurales que subyacen bajo los mismos. Son estos componentes o ejes estructurales los que dan significados equivalentes, compartidos, a expresiones y elementos que pueden ser muy plurales en la forma

(dando, por ello, a lo culturalmente andaluz una gran riqueza de diversidades y matices) pero que no ocultan, sino reflejan, unas comunes funciones y significados. Tres son los ejes o componentes estructurales básicos de la identidad cultural andaluza contemporánea. Componentes que no pueden entenderse sino como resultado del complejo y peculiar proceso histórico desarrollado en Andalucía y de las condiciones en que han desarrollado su existencia los andaluces en el “presente histórico” de los últimos ciento cincuenta años. El primero, es la muy acentuada tendencia a la personalización humanizada de las relaciones sociales, lo que llamamos antropocentrismo; el segundo, es la negación a admitir cualquier inferioridad real o simbólica que afecte a la autoestima, con la consiguiente tendencia hacia una ideología igualitarista; y el tercero, una visión del mundo y una actitud relativista respecto a las ideas y a las cosas”.

Componentes que explican, según el autor, hechos protagonizados por la población andaluza como la especial relación e identificación, humanizada, con las imágenes religiosas devocionales; el resultado del referéndum del 28 de febrero, precedido de las manifestaciones del 4 de diciembre de 1977 y años siguientes, o nuestra especial forma de relacionarnos socialmente, tanto a nivel formal como informal, dando lugar a contextos de comensalismo colectivo, entre otros muchos.

Para mayor abundamiento en los significados y funciones del patrimonio cultural de Andalucía en relación a la identidad, continuando con el mismo autor (Moreno, 2012: 18), encontramos el siguiente texto referido al potencial simbólico de nuestras expresiones y a su apropiación por el Estado:

“La identidad cultural de Andalucía presenta hoy un acervo de expresiones culturales muy rico y diverso, con elementos procedentes de diversos horizontes históricos pertenecientes, todos ellos, al contexto civilizatorio mediterráneo, cuyas significaciones sólo es posible captar si tenemos en cuenta la situación contemporánea de Andalucía: una situación periférica en lo económico y subalterna en lo político que ha tenido, como una de sus más importantes consecuencias, un alto grado de alienación cultural e identitaria y una gran pérdida de la memoria colectiva, ya que no pocos de los marcadores culturales andaluces han sido utilizados por el nacionalismo de estado español para presentarlos como si fueran genéricamente españoles en lugar de específicamente andaluces. A pesar de esto último, una de las potencialidades principales de Andalucía es hoy el capital simbólico que supone su Patrimonio Cultural, tanto material como inmaterial, cuyo conocimiento y puesta en valor debería ser uno de los objetivos fundamentales de cualquier política dirigida a impulsar el autorreconocimiento de los andaluces. Sólo poniendo este objetivo en primer término podría justificarse

también la utilización con finalidad económica (principalmente turística) de dicho Patrimonio”.

Igualmente, en este sentido, en el Preámbulo de la Ley de 2007 del Patrimonio Histórico de Andalucía, se recoge un acertado concepto de patrimonio cultural andaluz, atribuyéndole funciones y significados muy importantes, en los siguientes términos:

“El Patrimonio Histórico constituye la expresión relevante de la identidad del pueblo andaluz, testimonio de la trayectoria histórica de Andalucía y manifestación de la riqueza y diversidad cultural que nos caracteriza en el presente. El sentimiento de aprecio hacia este Patrimonio ha de constituir uno de los pilares básicos para el fortalecimiento de esta identidad colectiva, impulsando el desarrollo de un espíritu de ciudadanía respetuoso con un entorno cultural garante de una mejor calidad de vida”.

Suscribimos totalmente ese concepto de patrimonio, “expresión de la identidad del pueblo andaluz” y designado como “pilar básico para el fortalecimiento de la identidad colectiva”, del pueblo andaluz, como fundamento de las tareas de reconocimiento, salvaguarda, protección y puesta en valor de nuestro patrimonio cultural.

En este sentido el profesor Lacomba (2001: 20), en relación con la identidad, señalaba:

“En suma, la “cultura de un pueblo”, su identidad como tal, está constituida por una serie de “formas”, que explicitan sus diferentes maneras de adaptarse dialécticamente al espacio geoeconómico y al cambiante tiempo histórico, que son los condicionantes fundamentales de su existencia como tal pueblo”.

Para referirse en concreto a Andalucía, más adelante (Lacomba, 2001: 22):

“La identidad andaluza se manifiesta en una cultura compleja, contradictoria a veces, compuesta de elementos heterogéneos que provienen de muy diversos horizontes históricos y culturales, una cultura modelada y remodelada a lo largo de un proceso histórico singular y diferenciado”

En la actualidad, inmersa la población mundial en complejos procesos que nos afectan en gran medida a todo el Planeta, no de forma uniforme, pero si globalmente, en la llamada época de la “glocalización”, hemos de señalar la importancia y necesidad de defender las formas culturales de vida propias, específicamente andaluzas, sin que esto signifique fosilización, ya que las formas y elementos culturales deben ser recreados y adaptados, pero dentro de nuestra diferencial forma y lógica de vivir. Dado que el mundo se ha globalizado para los intereses de una minoría, con una clara tendencia a la homogenización de costumbres y formas de vida para favorecer al mercado y al capital, en contra de los intereses y necesidades concretas de millones de personas, necesitamos, para no perder nuestro horizonte, ni nuestro particular norte, reafirmarnos

en lo nuestro, ya que lo contrario sería quedarnos en un abismo, sin apoyo ni guía, es decir, sin identidad.

En estas circunstancias podemos preguntarnos ¿para qué nos sirve el patrimonio cultural andaluz? Entendemos que el patrimonio nos sirve, fundamentalmente, a los andaluces y andaluzas, para saber quiénes somos y para saber vivir, a nuestra manera y de nuestra manera, con formas y técnicas adaptadas a nuestro territorio, desde la alimentación a la arquitectura, pasando por las fiestas y terminando en las expresiones lingüísticas.

Diversos autores y autoras han escrito acerca de las funcionalidades y posibilidades del patrimonio cultural en el complejo mundo que hoy vivimos. En palabras de Prat, (2012: 77):

“Ya hace tiempo que vengo predicando infructuosamente la necesidad de dejar el protagonismo de los procesos de patrimonialización en manos de la población. A pequeña escala, a nivel de una pequeña localidad, por ejemplo, o de un barrio, sin grandes reliquias patrimoniales, no se necesita más que la voluntad del vecindario y el apoyo de un técnico o una técnica en gestión patrimonial para convertir aquello que se decida patrimonializar en un instrumento de encuentro y debate de personas y grupos sociales, de reflexión y construcción de identidades y todo tipo de proyectos colectivos”.

Para continuar más adelante diciendo:

“En el ámbito del patrimonio han primado los intereses políticos y económicos por encima de los sociales y culturales, pero, precisamente en esta situación de crisis, cuando los recursos económicos para ese tipo de iniciativas se hallan congelados, cuando la reflexión colectiva es más necesaria que nunca, es cuando este camino, que estoy seguro que puede dar frutos muy interesantes y enseñarnos a utilizar el patrimonio como un instrumento de diálogo y convivencia, –incluso, por qué no, de lucha–, tiene, si se dan las iniciativas que siempre tienen que partir de la voluntad individual o de un pequeño grupo, unas posibilidades de realización que no han existido en otros momentos” .

Según Morente, (2006: 43):

“Muchos de los conflictos patrimoniales a los que asistimos como protagonistas o espectadores diariamente dejan traslucir posturas que responden a un concepto trasnochado de patrimonio o a una falta de comprensión del alcance o significado actual que poseen los bienes culturales en nuestro mundo contemporáneo... El interés del objeto y el bien se encuentra subordinado a la necesidad de elaborar líneas estratégicas y planificaciones capaces de alcanzar fines más altos: la mejora de la calidad de vida, la preservación del medio ambiente y del planeta, la integración, la igualdad o la paz. El objetivo dejó hace tiempo de enfocar el objeto

y el bien a favor de las personas, en su dimensión colectiva: la humanidad, eso sí con sus particularismos y diversidades culturales”.

En este sentido Agudo (2012: 9), sostiene:

“[...] los valores transmitidos por el patrimonio han de ser considerados positivos, valiosos, capaces de generar una imagen evocadora que justifiquen, a partir de su potencialidad simbólica, la necesidad de su puesta en valor y preservación; y, sobre todo, que motive el deseo de conocerlo y/o consumirlo y/o reproducirlo: monumentos que evocan personajes o tiempos históricos, rituales en los que nos recreamos como colectividad, gastronomía que se identifica con lugares, etc.”

La cultura andaluza, dentro de la dinámica y el contexto de la glocalización, constituye, según los elementos y expresiones que la conforman, una cultura de resistencia, según la ha definido Isidoro Moreno en numerosos textos (2012: 31 y 2013: 67), entre otros, frente a la globalización. Esta afirmación está basada y se debe a los componentes subyacentes a nuestra cultura, que ya hemos citado más arriba y que se resumen en el antropocentrismo que define a nuestras relaciones sociales, la negación de la inferioridad a nivel simbólico, es decir, el no ser menos, y la visión relativista del mundo y de las cosas, instrumentos que define el autor como la base de lo que denomina “el saber vivir andaluz”, contrario a los objetivos y lógicas del mercado, que se caracteriza por la búsqueda compulsiva de ganancias.

El patrimonio cultural, tal como se viene señalando, es el exponente de importantes significados y nuestra principal seña de identidad como pueblo, “el más importante bagaje de los andaluces” (Moreno, 2012: 31), que debemos de saber utilizar y defender en estos momentos de crisis económica y moral, y de tendencias individualistas de vida. La mirada y la experiencia del patrimonio, su conocimiento y defensa implican la tarea de participación colectiva que redundará en nuestra vivencia y convivencia como personas y como comunidad.

## **2. LA NORMATIVA DEL *DERECHO A PARTICIPAR EN ANDALUCÍA***

Los procesos de participación en las decisiones de los distintos niveles de la administración andaluza, incluido el nivel local, están todavía muy lejos de ser eficaces y habituales si nos atenemos a las experiencias desarrolladas<sup>1</sup>, tanto en aplicación de la normativa específica, como de las sectoriales, siempre desde la perspectiva del patrimonio cultural. Siguen siendo muy escasos los cauces efectivos existentes para el ejercicio de tales derechos, en un sistema como el nuestro que se define democrático y que debe implementar

---

1. Reiteramos en estas líneas lo expuesto en el capítulo sexto de nuestra Tesis Doctoral, defendida en septiembre de 2017, cuando todavía no se había promulgado la Ley de Participación que se analiza en este apartado. En las referencias bibliográficas de este artículo se hace mención a la publicación de la citada Tesis en 2020.

medidas atendiendo a las demandas de la ciudadanía y a las directrices de los organismos internacionales, especialmente de Unesco. Comenzando por la legislación autonómica, en relación con los procesos de participación, la jurista Alberdi, (2008: 179-205), se pronuncia en los siguientes términos:

“Los Estatutos de Autonomía reformados demuestran, acaso con mayor intensidad que los textos anteriores, una visión participativa de la sociedad que contagia todas las relaciones entre individuos, grupos, ciudadanos y poderes públicos a los que esta norma presta atención. Entre ellos destaca sobremanera el Estatuto andaluz... porque es en éste en el que las formas participativas alcanzan un mayor reconocimiento”.

Para continuar, más adelante, exponiendo lo siguiente

“[...] en el EAAnd (Estatuto de Autonomía de Andalucía), esto se demuestra incluso de manera más evidente. Tal es así, que la participación se plantea como uno de los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma en el artículo 10 del título Preliminar... también en la proyección de los mismos en una Carta de Derechos de los ciudadanos, en donde se recogen principalmente derechos de contenido social, y también en la atribución a la Comunidad Autónoma de las competencias necesarias para alcanzar esos objetivos y derechos de los ciudadanos. Entre esos derechos del Título I, sobresalen los de participación. No en vano hemos dicho que la Democracia participativa es uno de los pilares que estructuran la nueva Norma Estatutaria. Sin embargo, en la Carta, los derechos, en general, y los derechos de participación, en particular, se recogen normas de muy diversa estructura y naturaleza, de las que se deriva una diferente eficacia jurídica”.

Para concluir afirmando:

“Aunque como viene advirtiendo la doctrina, en muchos casos lo que se define en los nuevos Estatutos como derechos no dejan de ser sino meros principios, es decir, mandatos de optimización dirigidos a los poderes públicos para que consigan determinados fines, sin un contenido estatutario propio y necesitados, por tanto, de un desarrollo legislativo”.

Conclusión con la que manifestamos nuestro más absoluto acuerdo si nos atenemos al caso andaluz. En este sentido de la eficacia jurídica que refiere en el texto anterior Alberdi, nos cabe constatar que no ha sido muy inmediata en el caso de Andalucía, dado que el Parlamento Andaluz, desde la aprobación del Estatuto de Autonomía en 2007, ha dejado transcurrir varios años, en este caso siete, hasta la redacción de un primer borrador de texto legal sobre Participación Ciudadana, que finalmente se presentó en 2014, formando parte de las condiciones del pacto de gobierno entre PSOE-IU, quedando la iniciativa en suspenso al romperse dicho acuerdo político de forma unilateral por los socialistas en

2015. Posteriormente, el texto fue llevado al Parlamento por IU, formación que, junto con Unidas Podemos, votó a favor de su aprobación, siendo rechazado por el resto de los grupos, aduciendo estos que debía ser adaptado el texto a sentencias recientes del Tribunal Constitucional, relativas a la misma materia en Cataluña...

Para continuar con la normativa autonómica, el 2 de noviembre de 2016 se aprobó un nuevo proyecto de ley en el Parlamento de Andalucía, mucho menos innovador que el primero, que dio lugar a la Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía, publicada en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía número 4, de 5 de enero de 2018. Ni en dicho texto, ni en los anteriores, se alude expresamente al patrimonio cultural ni a la cultura andaluza como objeto de los procedimientos de participación, tampoco aspectos tan importantes para la población andaluza como la salud, el urbanismo, o el turismo, ni ningún otro, salvo los presupuestos económicos, son nombrados específicamente. La norma está concebida como ley marco, alcanzando tanto al ámbito autonómico andaluz como al local, entendiéndose que debe ser implementada en las leyes sectoriales, aunque hasta el momento no ha resultado incorporada a la legislación de patrimonio cultural, que, por otra parte, desde su promulgación en 2007 no ha sido actualizada.

En la página oficial de la Junta de Andalucía<sup>2</sup> la Ley de Participación Ciudadana se anuncia y define con el siguiente texto:

“En enero de 2018 se publicó la Ley de Participación Ciudadana, Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía. Con esta ley se regula el derecho de participación ciudadana, en igualdad de condiciones, sobre asuntos autonómicos y locales de nuestra Comunidad Autónoma. Entre otras cosas, la ley pretende promover e impulsar la participación de la ciudadanía en general (nacidos y residentes) en los asuntos públicos, de modo que se mejore y fortalezca la comunicación entre el gobierno y la ciudadanía. El ámbito de participación podrá ser, entre otros en:

- Elaboración de presupuestos de la Comunidad Autónoma.
- Presupuestos participativos de entidades locales.
- Procesos de participación ciudadana mediante consultas populares.
- Proposición de políticas públicas y elaboración de normas.
- Seguimiento y evaluación de las políticas públicas y en la prestación de los servicios públicos de la Junta de Andalucía”.

---

2. <https://www.juntadeandalucia.es/temas/administracion/participacion/participar-instituciones.html> (consulta realizada el 8 de mayo de 2021).

Haremos unas breves referencias a esta norma<sup>3</sup>, que está considerada como la legislación base para adoptar medidas para la participación ciudadana en Andalucía, entre las que se encuentran las que afectan al patrimonio cultural, aunque, como se expone detalladamente más abajo, sus contenidos y alcance se quedan escasos para las demandas de la ciudadanía y de los principios y funciones reconocidos por el derecho estatal e internacional desde hace décadas en esta materia.

Respecto al objeto de la Ley de Participación Ciudadana de Andalucía, éste se define en el artículo 1 con el siguiente contenido:

“[...] la regulación del derecho de participación ciudadana en la dirección de los asuntos públicos autonómicos y locales en Andalucía, en condiciones de igualdad, de manera real y efectiva, ya sea directamente o a través de las entidades de participación ciudadana en las que se integre la ciudadanía, así como el fomento de su ejercicio, en el marco de lo establecido en la Constitución, el Estatuto de Autonomía y los tratados comunitarios”.

Conteniendo respecto a su alcance lo siguiente:

“[...] la participación ciudadana comprenderá, en todo caso, el derecho a participar plenamente en las decisiones derivadas de las funciones de gobierno y administración de la Comunidad Autónoma y de las entidades locales andaluzas”.

Recogiendo en el artículo 2 las finalidades, de las que cabe destacar que son amplias y de contenido teórico muy positivas e integradoras, aunque poco específicas y nada concretas a la hora de usarlas de forma activa: se emplean los verbos “Promover e impulsar, favorecer, mejorar, fortalecer, facilitar [...]”, “[...] instaurando la cultura participativa en el funcionamiento de las Administraciones Públicas andaluzas” (según recoge el apartado 2a). Pero no se establecen cauces precisos, ni la forma de implementar en las decisiones cotidianas de las políticas públicas dichos fines.

Siguiendo con el articulado de la norma, en el punto 6, el dedicado al derecho a la participación ciudadana, se reconoce que dicho derecho podrá ser ejercido directamente, o a través de entidades de participación ciudadana, pasando a enumerar dichas entidades, entre las que tienen cabida las que se organicen o instituyan para expresamente el desarrollo de los fines de la Ley de Participación.

Regulándose, en el artículo 8, otros derechos en los procesos de participación ciudadana, algunos tan importantes como la posibilidad de recabar la colaboración de las Administraciones Públicas de Andalucía en los procesos de participación ciudadana; el derecho a que se publique la información relativa a los procedimientos de forma comprensible y accesible durante todo el proceso participativo; así como que todas las

3. Publicada en el BOJA número 4 del 5 de enero de 2018.

personas y entidades deberán tener a disposición la información pública sobre la materia objeto de los procedimientos de participación ciudadana.

Conteniendo el artículo 9 las “Obligaciones de las Administraciones Públicas andaluzas respecto a la participación ciudadana”, que vuelven a ser declarativas de principios como “integrar, potenciar, facilitar, establecer, fomentar [...]”, sin contener acciones concretas.

Siendo definidos en el artículo 10 los procesos de participación en los siguientes términos textuales:

“Constituyen procesos de participación ciudadana a efectos de esta Ley el conjunto de actuaciones, procedimientos e instrumentos ordenados y secuenciados en el tiempo, desarrollados por las Administraciones Públicas andaluzas en el ámbito de sus competencias, para posibilitar el ejercicio del derecho de la ciudadanía a la participación, en condiciones de igualdad y de manera real y efectiva, de forma individual o colectiva, en la dirección y gestión de los asuntos públicos autonómicos y locales:

- a) Deliberación participativa.
- b) Participación ciudadana en la elaboración de presupuestos.
- c) Participación ciudadana mediante consultas populares.
- d) Participación ciudadana en la proposición de políticas públicas y elaboración de normas.
- e) Participación ciudadana en el seguimiento y evaluación de las políticas públicas y de la prestación de los servicios públicos.”

Desarrollando en el artículo 13 los “asuntos o materias” objeto de los procesos de participación ciudadana:

- “a) Proposición, adopción, seguimiento y evaluación de las políticas públicas con singular impacto o relevancia.
- b) La elaboración de instrumentos de planificación para la determinación de políticas.
- c) La priorización sobre aspectos puntuales del gasto.
- d) La elaboración de leyes y reglamentos.
- e) La prestación, seguimiento y evaluación de los servicios públicos.”

Ambos apartados consideramos que son lo bastante amplios como para que puedan servir de marco, entre otros muchos, a los procesos participativos necesarios que tengan por objeto o estén relacionados con el patrimonio cultural.

Siguiendo con nuestro análisis del texto legal, en el artículo 14, se expone que la forma

de inicio de los procesos de participación ciudadana podrá ser de oficio o a instancia de las personas físicas o entidades de participación ciudadana enumeradas en el artículo 6 de la norma, aunque transcurridos tres meses sin acordarse el inicio, a instancia de parte, podrá entenderse rechazada la petición, con lo que la capacidad de decisión última de celebrar los procesos queda reservada a la administración. Mas adelante se introduce, en el artículo 16.2 de la norma, en el supuesto de que los resultados de los procesos no sean asumidos, total o parcialmente, que la decisión deberá ser motivada por la administración correspondiente, asumiendo la posibilidad, según se desprende del texto legal, de la inutilidad de los procesos, aún los celebrados, y que estos se desarrollen sin fruto o aportación alguna. Para rematar estos extremos ya expuestos, que dicen muy poco de la eficacia de la normativa para obtener la participación social real, el mismo artículo, en sus puntos 3 y 4, recoge contenidos que, bajo nuestro punto de vista, denotan la falta de principios eficaces y auténticos de la Ley para el pleno ejercicio del derecho de participación, en un artículo dedicado, pomposamente, a la “eficacia de los procesos de participación”, se advierte expresamente:” 3. Los procesos de participación ciudadana previstos en esta Ley complementan aquellos expresamente previstos en las normas generales y sectoriales, las cuales deberán aplicarse con el alcance y efectos establecidos en cada caso”. Resultando, según entendemos, que los procesos quedan en meros actos “cosméticos”, tal como algunas autoras han definido tan acertadamente. (Quintero y Carretero, 2017: 59).

Para introducir, en el punto 4, del citado artículo 14, la aclaración siguiente:

“El cumplimiento de esta Ley será directamente exigible para hacer efectivos los derechos en ella reconocidos, aunque su omisión o infracción no afectará, en ningún caso, a la validez y eficacia del acto o decisión en cuyo procedimiento se prevea”.

Otro aspecto negativo que cabe señalar es el elevado número de firmas necesarias para el inicio de los procesos de participación: 20.000 en los procesos de Deliberación Participativa y en las Iniciativas Ciudadanas para las Políticas Públicas; 30.000 para las Consultas Participativas, (artículos 20, 27,45 y 48). Además de la complejidad en sí que presentan las respectivas tramitaciones de las iniciativas y el hecho de que la potestad del inicio de algunos procedimientos participativos recaiga en los órganos de la administración: tal es el caso de las Encuestas, Audiencias Públicas, Paneles Ciudadanos y Foros de Participación. Siendo, consecuentemente, muy escasos los procedimientos *participativos* desarrollados hasta el momento.

Por lo que entendemos que las actuaciones contempladas en la Ley son prescindibles, opcionales, no vinculantes y de no obligado cumplimiento, significando la promulgación de esta norma un mero acto *político*, vacío de contenido y eficacia, que no avanza en la dirección ni en el camino de una *nueva* administración que centre en la atención y

servicio a la ciudadanía sus objetivos y sentido de ser y estar, reconociendo como derecho y obligación la participación social en los asuntos de gobierno y administración..

Tampoco la promulgación de la Ley de Participación andaluza ha servido como motor para que las legislaciones específicas hayan sido reformadas en aras de abrir nuevos cauces para la participación. Además, en este sentido, no se han creado las denominadas “Unidades de participación ciudadana”, de las que se estipulaba su creación, si nos atenemos al artículo 63 de la Ley de Participación, en todas las consejerías de la Junta, con el rango de Servicio y con el fin de “impulsar la participación ciudadana en el ámbito de la consejería y sus entidades instrumentales y facilitar la aplicación en ese ámbito de los criterios e instrucciones que se establezcan”.

Las que si se han implementado, siguiendo un acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía de 27 de diciembre de 2016, luego incorporadas a la Ley de Participación, son medidas para habilitar la información acerca de la participación pública en un espacio único, tanto en los procedimientos de elaboración de los anteproyectos de ley, proyectos de decreto legislativo y proyectos de normas reglamentarias que se impulsen o aprueben por las consejerías, como en los trámites de audiencia e información pública preceptivos a determinados procedimientos, siendo ambas medidas positivas en aras de, al menos, el conocimiento unificado de la información, ya que el ejercicio de la participación, como hemos visto, está muy limitado en la normativa vigente. En ambos casos podemos encontrar unificada la información acerca de los procedimientos abiertos en relación con el patrimonio cultural, además de en el *tradicional* BOJA.

Para tales fines se han creado dos buscadores. El correspondiente a la consulta pública de las normativas previas a redactarse se encuentra en la siguiente dirección:

<https://www.juntadeandalucia.es/servicios/participacion/normativa/consulta-previa.html>

Para la consulta de los trámites de audiencia e información pública preceptivos a determinados procedimientos se encuentra habilitado de forma unificada otro buscador en el mismo portal de la Junta de Andalucía, con el fin de que se formulen las opiniones de las personas titulares de derechos e intereses legítimos afectados por un proyecto normativo ya redactado, así como obtener cuantas aportaciones adicionales puedan realizar otras personas o entidades; recogerá un listado de los proyectos normativos para los que se encuentre abierto este trámite, indicando la fecha en que finaliza el plazo de audiencia e información pública.

Buscador de documentos sometidos a información pública:

<https://www.juntadeandalucia.es/servicios/participacion/todos-documentos.html>

No obstante, como conclusión a nuestra aproximación a la normativa base de Andalucía

en materia de participación, al menos en materia de patrimonio cultural, la iniciativa no se ha materializado ni en nuevos cauces ni en medidas actualizadas para la participación real de la ciudadanía en los procesos, ni siquiera en la formación de los efectivos humanos en estos principios o en la inversión de recursos económicos, por lo que resulta infructuoso todo el operativo desarrollado en esta materia, al menos hasta el momento presente. La teoría y filosofía de la participación, tanto a nivel del Estatuto, como de la Ley de Participación y de otros instrumentos están reglados por la administración andaluza, ahora falta la puesta en marcha de los instrumentos, aunque estos, tal como hemos expuesto no son eficaces ni propician una participación real y auténtica.

En este sentido, si revisamos la legislación específicamente patrimonial vigente en Andalucía, al igual que la del resto del Estado, encontramos que es muy conservadora y restrictiva en cuanto a los cauces de participación social preceptivos en los procedimientos de catalogación, utilizándose como cauce de información principal la publicación de los inicios y resoluciones de los procedimientos en los boletines oficiales, en el caso de Andalucía, el BOJA y el BOE. Aunque normalmente la prensa local se hace eco de los inicios o finalización de los procedimientos de catalogación, contribuyendo a la difusión de las inscripciones, que también se publican en la página web de la Consejería de Cultura. A los ayuntamientos, personas y organismos interesados, les corresponde notificación expresa de estos actos, así como el preceptivo trámite de audiencia, con una duración no inferior a diez días, antes de la resolución del procedimiento, con el fin de que puedan ser consultados los documentos técnicos y administrativos que conforman el expediente.

El más participativo y abierto de los cauces actuales en la tramitación es el de información pública, sin embargo, sólo se publica en el BOJA y en el portal que más arriba se ha señalado, medios que no son consultados de forma habitual por la inmensa mayoría de la ciudadanía, aunque está accesible en internet. Por espacio de veinte días mínimo, los expedientes pueden ser consultados por cualquier persona u organismo, aunque no tengan interés legítimo sobre el bien o bienes en fase de catalogación, pudiendo formular alegaciones al respecto de los contenidos y teniendo derecho a contestación razonada, previo informe técnico firmado por profesional competente. No obstante, Escalera y Coca (2013: 20), exponen la siguiente crítica de este trámite, no sin falta de razón al hilo de lo que venimos constatando:

“El conocido “trámite” de información pública, al que con frecuencia remiten como justificación de la participación, es la más clara expresión, aunque no la única, de esta forma de entender la información/participación de la ciudadanía en los asuntos públicos que la requieren”.

En cualquier caso, a todas luces, estos cauces han quedado hoy día obsoletos e insuficientes para la participación, tal como demanda la ciudadanía y sería conveniente en una democracia plena. Además, dichos trámites, se producen, de acuerdo con la legislación,

en uno tiempos procedimentales en que está muy avanzado el expediente en cuanto a contenidos, aunque es posible todavía cambiar y corregir dichos contenidos, siempre que sea por causa justificada, lo que se traduce, en la práctica, a matizar o completar los datos, sin poderse plantear cambios radicales en el mismo. En la actualidad se pueden arbitrar medidas de participación más eficaces y amplias, redundando en beneficio de la protección y salvaguarda, además de en una mayor y necesaria implicación social y en el afianzamiento los valores democráticos.

Esta capital cuestión también la plantea la profesora Arjones (2015: 45 y s.s.), en un largo y fructífero texto, donde aborda el interés manifiesto de la ciudadanía por el patrimonio, el significado identitario de las expresiones y formas culturales y la falta de normativa al respecto en la Ley de Patrimonio de Andalucía:

“En ningún momento estamos pensando que los técnicos de cultura (antropólogos, arquitectos, paleontólogos, geógrafos, historiadores del arte, arqueólogos...) no ejerzan como tales, es decir gestionando el patrimonio; sino que, valoramos la oportunidad de la participación de la población en la gestión ... por una cuestión de principios, ya que no tiene sentido que en España, y por extensión en Andalucía, llevemos hablando más de veinte años en términos de «bienes culturales», postulando que el patrimonio cultural se define a partir de un conjunto de valores en la medida en que integra las señas de identidad de la población; y sin embargo no nos hayamos planteado aún que nuestra Ley de Patrimonio Histórico de Andalucía no contemple instrumentos de los que se valga la población para expresar su identidad”.

Para seguir diciendo textualmente:

“Valoro que es oportuno que la gestión del patrimonio cultural, entendida como el conjunto de actividades que la administración coordina y ejecuta sobre el patrimonio cultural, deje de ser «ilustrada» ... No se puede continuar eludiendo a las asociaciones que tienen presente la pre-ocupación del patrimonio cultural, no es coherente que en nuestra gestión del patrimonio los agentes o sujetos del patrimonio tengan la mera consideración de afectados y/o informantes. Tengamos presente que incluso en los centros educativos, en los distintos niveles, padres y/o alumnos tienen capacidad de participación”.

Y afirmar, de forma rotunda, “no los hay- instrumentos para participar activamente en la gestión del patrimonio cultural”. El subrayado es nuestro.

Añadiendo, más adelante, acerca del movimiento asociativo y los órganos consultivos:

“A tenor de los órganos consultivos establecidos por la ley, debemos llamar la atención, se echan en falta las asociaciones culturales, esas que como citábamos

en líneas anteriores, se constituyen libremente con un objetivo: salvaguardar el patrimonio cultural”.

La misma autora, acerca del Proyecto de Reglamento General de Desarrollo de la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía, aduce el mismo argumento en el texto citado:

“[...] tampoco aquí, desde el artículo 222 al 251, se da cabida a las asociaciones culturales sino a instituciones académicas y científicas, que sin duda son imprescindibles, pero de acuerdo a los horizontes de la moderna gestión del patrimonio cultural, a la patrimonialización entendida como un proceso de identificación colectiva, como la propia ley afirma, estas instituciones académicas no son más significativas que los colectivos sociales.”

Suscribimos totalmente el análisis de la Doctora Arjones que ha explicado con autoridad, desde la objetividad de la investigación académica, la situación en que nos encontramos en Andalucía, respecto a los cauces de participación social contenidos en la legislación patrimonial, especialmente referidos a las funciones de catalogación y protección, vigentes desde hace más de treinta años, ya que son herederos de lo contenido en la Ley 16/1985 del Patrimonio Histórico Español y esta, a su vez, en cuanto a procedimiento, de las de mediados del siglo pasado, siendo necesaria y pertinente una reforma de los mismos, tal como venimos sosteniendo, los estudios corroboran y la ciudadanía demanda.

En este sentido, con la intención de sumar esfuerzos y abrir el abanico, desde el ámbito del asociacionismo y sus posibilidades de colaboración y participación en la protección del patrimonio cultural, cabe señalar también la experiencia del voluntariado cultural en Andalucía, al que pueden pertenecer entidades organizadas o personas a título individual, estando integrados en la Plataforma del Voluntariado de Andalucía, pero ...este es otro tema, en sí apasionante y de capital importancia, pero que nos aleja de los asuntos centrales de este artículo, aunque no podemos dejar de reseñar, por su importancia, que en la Ley 4/2018, de 8 de mayo, Andaluza del Voluntariado, (publicada en BOJA número 91 del 14 de mayo de 2018), en el artículo 7, encontramos la referencia al voluntariado cultural en los siguientes términos que hemos subrayado por su relevancia e interés :

“Ámbitos de actuación del voluntariado. 1. Se consideran ámbitos de actuación del voluntariado, entre otros, los siguientes: [...] d) Voluntariado cultural, que promueve y defiende el derecho de acceso a la cultura y, en particular, la integración cultural de todas las personas, la promoción y protección de la identidad cultural, la defensa y salvaguarda del patrimonio cultural y la participación en la vida cultural de la comunidad.”

Asimismo, mediante Decreto 66/2021, de 19 de enero, se regula la organización y funcionamiento del Consejo Andaluz del Voluntariado y de los Consejos Provinciales y

Locales del Voluntariado en Andalucía, publicado en el BOJA número 14 de 22 de enero de 2021.

### 3. LOS CAMINOS HACIA LA PARTICIPACIÓN

Hemos de iniciar este epígrafe reflexionando, en primer lugar, acerca de las comunidades, grupos e individuos, *interesados, portadores* del patrimonio cultural, es decir, a quienes, y cuales reconocemos como integrantes de nuestros colectivos, de nuestros grupos y a personas, *protagonistas* de nuestras formas de vida y cultura, en relación con la participación en los procesos de patrimonialización. En este caso nos centraremos en la participación en las tareas de la catalogación y protección de los bienes culturales, una parte de la tutela fundamental y primordial para la gestión administrativa del patrimonio propio.

La organización de los procedimientos participativos entendemos que comienza con la interrogante de quienes deben participar, o sea, tienen derecho a participar, que pueden ser desde personas individuales, diríamos que, en una minoría de casos, hasta colectivos y grupos muy diversos.

En este sentido, aunque centrándose en el patrimonio cultural inmaterial, reflexiona Carrera (2010: 186), cuando escribe:

“Esta idea de comunidad tiene varias contrapartidas: a) no se tienen en cuenta los conflictos, tensiones y desequilibrios de poder que hay en el interior de las comunidades, incluso dentro de las más pequeñas y que pueden implicar conflictos de apropiación simbólica contrapuestas. Quizás esto se debe a que se parte de la idea preconcebida de que el patrimonio inmaterial representa solo a las clases “populares” cuando en realidad la riqueza de este patrimonio radica en su polisemia y en su capacidad para evocar significados diferentes dentro de una comunidad. A veces, incluso, sirve para afianzar la propia estructura social desigualitaria y las relaciones de poder vigentes; b) se corre el riesgo de banalización, mercantilización, folklorización o espectacularización a partir de la instrumentalización por parte de determinados grupos; c) en ocasiones las comunidades son informales y no están organizadas para participar en los procesos de salvaguardia; d) la convención entiende los Estados Nación como contenedores homogéneos y no reconoce la existencia en su interior de una pluralidad de comunidades culturales diversas, por lo que no atribuye derechos culturales a las minorías o a las comunidades autónomas, grupos indígenas u otras minorías que sus Estados no reconozcan [...]”

Es decir, el primer obstáculo a solventar para la participación es la conformación/ identificación de los/las participantes, pero no sólo desde el lado de la ciudadanía, sino

también desde la administración cultural... donde también hay que decidir participantes y, en este caso, diríamos, también, con especiales dotes de capacitación, actitud y aptitud...

En esta misma línea se pronuncian Quintero y Sánchez (2017: 54-55), cuando escriben

“Sin embargo, uno de los principales problemas del giro participativo en el que el protagonismo pasa a los colectivos en este “hacer el patrimonio” se sitúa en cómo se definen esos colectivos. Por ejemplo, ¿quiénes componen el grupo “depositario” o “comunidad” de los saberes y prácticas asociados al Flamenco, a la Dieta Mediterránea, a la Fiesta de los Patios de Córdoba, a la Patum de Berga?” Para, más adelante, continuar diciendo: “En realidad, los colectivos o comunidades inmersos en o afectados por procesos de patrimonialización, son heterogéneos en su composición e intereses, tienen diferentes percepciones de la acción o del ritual o del procedimiento y le atribuyen a menudo significados distintos”.

Estamos de acuerdo con las autoras, no va a ser nada fácil, pero se debe asumir el reto y trabajar para que la participación suponga para la administración cultural una nueva práctica, más consensuada y de más amplio alcance, tanto social, como a nivel de objetos y actividades patrimoniales protegidas. Tenemos el convencimiento de que dando a la ciudadanía voz y voto en la elección y selección, los elementos patrimoniales tutelados serán más diversos y representativos que los seleccionados con meros estudios técnicos o debidos a presiones políticas o parlamentarias. No se pueden obviar los conflictos e intereses contrapuestos que van a surgir entre los mismos colectivos de la ciudadanía y entre estos grupos y la administración, tanto local como cultural, pero se han de desarrollar mecanismos e instrumentos que permitan el avance en la toma de decisiones, siendo conscientes de que nunca se puede contentar a la totalidad de los diversos agentes, aunque las decisiones deben estar basadas en criterios donde primen el interés y derechos justos de la mayoría.

Indudablemente la escala andaluza es muy grande y compleja, pensar en ella para la organización de procedimientos participativos produce vértigo y miedo, por ello opinamos que estos procesos se deben plantear más a escala local o municipal, para ello las administraciones, tanto la autonómica, como la local, poseen diversas entidades que pueden funcionar para cogestionar con la administración cultural los procedimientos. No olvidemos que se está en el comienzo ...por ello se puede planificar de forma novedosa, dado que el objetivo es lo suficientemente importante y positivo.

En los siguientes textos de Pindado (2005: 93-103), jurista y especialista en técnicas participativas, veremos refrendo a nuestras argumentaciones y apoyo teórico a nuestras propuestas, manifestando el autor la inexcusable obligatoriedad de todas las administraciones públicas de iniciar los procesos para que la participación de la ciudadanía, como derecho, sea efectiva, opinando, asimismo, acerca de las formas y las

prácticas de estos procesos, que para nada pueden ser improvisados, con una visión amplia y democrática que compartimos totalmente, siendo nuestros los subrayados:

“[...] para que se pongan en marcha mecanismos de participación directa, que puedan resultar eficaces y útiles, es necesaria su planificación. No es suficiente, pues, el mero enunciado del derecho o su inserción en los reglamentos y en las declaraciones de voluntad de los gobiernos locales, es necesario dotar de medios técnicos, económicos y metodológicos, de instrumental adecuado para que puedan realizarse y ser efectivos [...] Cada ámbito territorial o sectorial requiere unos medios adecuados a su realidad. No se puede promover el ejercicio del derecho a la participación de igual manera en cualquier lugar y ante cualquier tipo de colectividad. No existen fórmulas ni recetas mágicas iguales para todos”.

Para seguir diciendo más adelante:

“En la sociedad democrática, el Estado no puede permanecer pasivo ante los derechos fundamentales. No puede limitar su actividad a intervenir cuando el derecho es vulnerado poniendo en marcha la maquinaria judicial para reponer su ejercicio. Debe tener también una actitud proactiva, de búsqueda de canales, medios, ideas que, no solo permitan, sino que promuevan el ejercicio de ese derecho, la máxima incorporación de personas, de manera individual u organizada, en la elaboración y gestión de las políticas públicas, en los asuntos colectivos.

Continuando: “Suele argumentarse que la participación ciudadana resta eficiencia o produce lentitud a los procesos de decisiones, pero en realidad garantiza la factibilidad de muchas de estas decisiones”. Aunque rotundamente aclara:

“La participación no es una finalidad en sí misma sino un medio para conseguir algo. Es importante definir ese objetivo. No puede ser una tautología. El objetivo de la participación no es, sólo, la participación, porque eso vaciaría de contenido ese derecho y lo convertiría en un simple cumplimiento formal”.

Igualmente, acerca de los mecanismos participativos, estrategias complementarias a los mismos y las posibles reacciones de la ciudadanía, argumenta Font (2005: 23 y s.s.), lo siguiente: “No existe un mecanismo participativo perfecto, que reúna todas las características ideales”. Para continuar más adelante:

“[...] cualquier proyecto que pretenda ampliar los espacios abiertos a la participación ciudadana debería contemplar la posibilidad de apoyar de forma simultánea varias estrategias complementarias [...]”

entre las que el autor señala tres, a saber:

- “1. Reforzar el sector asociativo...
2. Buscar la participación del ciudadano no organizado...

### 3. Potenciar un cambio hacia una cultura más participativa [...]"

No obstante, aunque las asociaciones forman parte ineludible de los procesos participativos, estamos de acuerdo con lo expuesto por Font, en las líneas que más arriba hemos reproducido, en el sentido de tener en cuenta no sólo al sector de ciudadanía formalmente organizado, indudablemente más fácil de identificar y convocar, sino también, especialmente, a las personas y grupos no organizados, pero a quienes también se ha de facilitar el derecho a la participación activa. También la profesora Castillo (2016: 206), advierte sobre el mismo particular, matizando aún más la cuestión:

“Las asociaciones son fundamentales y son clave en la participación, pero no sabemos si en contextos investigadores se están extrapolando valoraciones sobre sus opiniones que se puedan generalizar a la mayoría de la sociedad. También hay asociaciones ciudadanas muy fuertes que eclipsan a otras más pequeñas o alejadas del “poder”.

Para más adelante exponer la misma autora en la obra citada arriba, acerca de los procesos de participación, lo siguiente: “La participación lleva tiempo y constancia en las acciones; lleva compromisos a largo plazo para ser efectiva; y lleva a cambios profundos en las formas de proceder que no se hacen de la noche a la mañana”, (el subrayado es nuestro).

Le damos la razón a la profesora Castillo, en el ámbito del patrimonio cultural, a nivel de la administración, son muy escasos los procedimientos acometidos donde se hayan practicado experiencias participativas. En este terreno se está comenzando, aunque es necesario el refuerzo legislativo efectivo dado que, tal como hemos visto, la normativa existente es ineficaz, aunque todavía es posible implementar medidas en la legislación específica de patrimonio, para que sean obligatorias dichas prácticas, más allá del mero convencimiento teórico...

La que sin duda podemos señalar como experiencia pionera y modélica en Andalucía, en cuanto al método documental y participativo, es la del Atlas del Patrimonio Inmaterial de Andalucía, realizado en el Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico. Dicha actuación está permanentemente abierta a personas, colectivos y grupos protagonistas y a la ciudadanía en general, tal como afirma la profesora Arjones (2015: 49):

“[...] metodológicamente, destacamos la experiencia desarrollada para la redacción y desarrollo del Atlas del Patrimonio Inmaterial de Andalucía, donde se contempla la participación de los colectivos, concretamente en lo que, a seguimiento y validación del patrimonio inmaterial recopilado, e incluso se plantea la oportunidad de llevar a cabo una red de informadores y registradores del patrimonio inmaterial”.

En conclusión, desde nuestra área del patrimonio cultural, donde mejor podemos apoyarnos para proponer medidas y prácticas encaminadas a la consecución de la plena

participación social en los procedimientos de catalogación, tal como a continuación pasamos a esbozar, es en la experiencia del trabajo de campo antropológico. Dicho trabajo de campo realizado con el objeto de documentar los expedientes de protección del patrimonio etnológico, material e inmaterial, o para el citado Atlas del Patrimonio Inmaterial, así como las redes sociales que se han creado en torno a estos trabajos, nos aportan claves y prácticas para configurar procesos participativos en relación con la catalogación de bienes en Andalucía.

Teniendo en cuenta que la protección del patrimonio cultural es un servicio que debe prestar la administración cultural, al estar dentro de sus funciones y competencias, dicho servicio requiere una reforma que responda a las demandas ciudadanas y a los nuevos principios democráticos que deben regir a las administraciones públicas. Estas modificaciones no pasan por hacer dejación de funciones por parte de los entes administrativos, sino por incorporar a la ciudadanía, por eso podemos hablar de *coparticipación*.

#### **4.-CONCLUSIONES**

Para que se produzca la participación eficaz son necesarios cambios profundos en la administración y también medios. La administración autonómica que hoy existe ha de cambiar mucho en la teoría y aún más en la práctica, para que el trabajo conjunto con la ciudadanía sea un hecho. Desde la administración cultural hemos de reconocer que estamos en el inicio del proceso, su puesta en marcha ya está durando en demasía, aunque el interés de los colectivos ciudadanos es manifiesto.

La primera premisa necesaria para lograr que la participación ciudadana en los procesos de participación relacionados con el patrimonio cultural sea un hecho y un derecho, es la dotación y ampliación de los recursos a nivel legislativo, técnico y también económico. Respecto al nivel legislativo, tal como ya hemos indicado más arriba, se ha de modificar la ley de patrimonio para dar cabida a los procesos participativos. En la ley se debe incluir, de forma obligatoria, dentro de los procedimientos, la tarea de identificación de los sectores sociales más directamente relacionados con el bien o bienes a catalogar, además de la convocatoria de estos como participantes en los procedimientos (mediante anuncios asequibles y eficaces). Considerando tanto a corporaciones como grupos, formales e informales, asociaciones o a personas individuales. Estas prácticas deben producirse en un momento muy temprano del procedimiento, antes del inicio formal, para que de partida se tomen las decisiones pertinentes de manera participada en cuanto a figura de protección, bien o bienes a proteger, delimitación, etc., prioridades, integración de personas pertenecientes a colectivos en los equipos de redacción, etc. Además de establecer otros momentos de consulta pública y de aportación de propuestas a la documentación técnica, etc.

Para poder realizar con diligencia y efectividad estos procesos se ha de contar con las delegaciones territoriales de la consejería competente en patrimonio cultural y los municipios, como entes interesados, además de necesarios colaboradores. La administración local está más cercana a la población y cuenta con cierta experiencia aventajada en cuanto a prácticas participativas, si comparamos con la administración cultural. En este sentido también se pueden arbitrar fórmulas en la ley de patrimonio andaluza para que, ante un determinado número de firmas recogidas, menor y más ponderado y equilibrado que en el estipulado en la vigente Ley de Participación Ciudadana, de acuerdo con las normativas de la administración local, se inicien determinados procedimientos de catalogación o se puedan organizar consultas populares relativas a futuras programaciones para la protección de elementos patrimoniales por tipologías, territorios, etc. También es necesario que las asociaciones de la ciudadanía y personas y grupos no organizados formalmente puedan tener acceso a las comisiones de patrimonio, cuya composición debe ser reformada para ser más integradoras y menos elitistas.

Pero... no sólo se ha de reformar la legislación. La administración patrimonial y la local, ya bastante limitadas en cuanto a recursos humanos, van a necesitar un número mayor de personas para preparar los procedimientos de forma participativa, que requerirán desplazamientos a los distintos territorios, ya que no se puede coparticipar desde los despachos. Además de ser necesarias más asambleas y reuniones con los grupos y sectores, ayuntamientos, etc., que generarán gastos extras. Este personal debe ser cualificado, formado y con aptitud y actitud para cumplir la importante misión en las intervenciones participativas, sin defraudar a la ciudadanía.

Consideramos que la información y documentación accesible para la consulta, tanto de los datos técnicos de los bienes, como de los actos administrativos, es el primer paso para dar en la administración cultural para el camino de la participación de la ciudadanía en los procesos de catalogación. Aunque la legislación obliga a que el Catálogo General sea de pública consulta (artículo 6.2 de la Ley 14/ 2007, del Patrimonio Histórico de Andalucía), la ciudadanía encuentra abundantes obstáculos para efectuar consultas, especialmente de la parte administrativa.

Creemos, con Escalera y Coca (2013: 19), que atender las demandas ciudadanas de información es una tarea primordial de la administración en general, pero especialmente de la administración cultural, señalando los autores lo siguiente:

“La información es un requisito imprescindible para la participación. Sin el acceso a una información adecuada y de calidad por parte de la ciudadanía no hay participación real y efectiva posible. Pero la existencia de información, que es condición necesaria, no es suficiente para sustentar y producir una auténtica participación ciudadana [...] La información debe ser suficiente, adecuada, accesible y comprensible para la generalidad de los potenciales participantes, lo

que con frecuencia hace necesario su tratamiento y “traducción” para que, sin perder veracidad, pueda ser asimilada por la ciudadanía no-experta y permita su utilización para la producción colectiva de conocimiento”, (los subrayados son nuestros).

Actualmente, la administración cultural no cuenta con un servicio de información especializado en los bienes culturales y que sea atendido por personas formadas para tal fin, salvo en el Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico. En el resto de la Consejería de Cultura, las solicitudes de información, es decir, llamadas, visitas y demandas por escrito, son atendidas por el personal de gestión, que en muchos casos no sabe, no quiere o no puede informar a la ciudadanía, o a otras administraciones, con eficacia y aptitud. Porque, tal como dicen nuestros autores Escalera y Coca (2013: 20),

“Un componente más de la participación es la comunicación, es decir la ampliación de la información a través de un diálogo en el que la misma pueda ser interpelada, contrastada, completada en función de las demandas de los participantes. La comunicación, aunque mucho menos frecuente que la pura y simple información, es igualmente fundamental para el logro de una auténtica participación, pero tampoco la colma”.

En relación con los procesos participativos, en primer lugar, hemos de afirmar la necesidad de que puedan ser iniciados a instancias de la administración cultural o a demanda de la ciudadanía. Una primera iniciativa de la administración debería ser el anuncio de los procesos participativos, una consulta, para elaborar, en cada provincia, la programación de catalogación, abriendo un plazo para inscribirse en el censo para el proceso, mediante anuncios en la web de la consejería y en las de los ayuntamientos, además de la utilización de los medios de comunicación.

Estos procesos se celebrarían convocando foros o asambleas en distintos puntos de la geografía andaluza, para favorecer la asistencia y participación, organizadas con totales garantías, como las establecidas por Escalera y Coca<sup>4</sup>, siendo coordinadas las actividades por representantes de la administración y de la ciudadanía, mediante la elección de un comité para tal fin, integrado por personas tanto de la administración como de las organizaciones sociales y personas interesadas.

En todo caso debe mantenerse abierto un cauce permanente para la atención, de cara a emergencias y necesidades sobrevenidas, además de la interlocución con otras administraciones para problemáticas que afecten a los bienes culturales. Creemos que la

---

4. Escalera y Coca (2013: 34 y 35), señalan como claves, en los procesos participativos, unas cuantas premisas, que consideramos totalmente aplicables a los procedimientos que estamos proponiendo para la gestión de esta parcela del patrimonio cultural en Andalucía.

catalogación tiene tres pilares en los que se fundamenta: la ciudadanía, la administración cultural y la administración local, siendo los tres igualmente imprescindibles para su protección y conservación.

No obstante, este nuevo camino que hemos de iniciar de coparticipación tiene también otros requisitos especialmente importantes, nos referimos al seguimiento y respeto por la toma de decisiones coparticipadas. De modo que los acuerdos y conclusiones tomadas y surgidas en los procesos participativos se han de llevar a cabo y ser de obligado cumplimiento, debiendo la administración dar cuenta de las actuaciones y permitiendo el seguimiento de estas por los colectivos ciudadanos mediante los nuevos cauces establecidos.

Aunque hoy las dificultades y obstáculos no nos dejen ver un horizonte más positivo, hemos de tener esperanza en las causas justas y esta lo es. La participación de la ciudadanía andaluza en la selección de los elementos culturales a proteger y su colaboración para ejercer medidas de salvaguarda, difusión y conservación la consideramos fundamental e imprescindible. A resultas de los procesos participativos, se enriquecerán las documentaciones y valores reconocidos y visibilizados de los bienes, al incorporar, a los conocimientos académicos, saberes populares, historia oral y otros conocimientos que nos aporta la sociedad, como testimonio y documento único, permitiendo señalar los significados simbólicos e identitarios de aquellos de forma más completa y veraz.

Procesos de participación propiciados por asociaciones y plataformas como “Salvemos la Molineta”, en Almería; “Valle del Darro”, en Granada; “Casa del Pumarejo” y “Asociación Hornos de Cal”, de Morón de la Frontera, en Sevilla; intervenciones como las de “ADEPA” en Sevilla, verbigracia en pro de las Atarazanas o del Conjunto Histórico,; “Baza Histórica” en su lucha por el patrimonio de la ciudad; granadina; “Amigos de la Alcazaba”, en Almería; “Mellaria” en Cádiz; la “Asociación Sierra de la Utrera” en Casares, Málaga; la “Mesa ciudadana en defensa del paisaje protegido y el yacimiento de Valencina-Castilleja de Guzmán”, del Aljarafe sevillano; las asociaciones “Claveles y Gitanillas”, “Amigos de los Patios” y “PAX Patios de la Axerquia”, etc.; en Córdoba: “Aula del Carnaval” en Cádiz; “Asociación Fuente La Reja”, en Pegalajar, Jaén<sup>5</sup>. Además de acciones como las llevadas a cabo por las Fundación Blas Infante, para el conocimiento, investigación y difusión de la obra y lugares del Padre de la Patria Andaluza; La Fundación Machado; la Fundación Zenobia-Juan Ramón Jiménez, que custodia los bienes de ambos autores, tal como dispusieron en su testamento, aunque algunos todavía se encuentran en el Archivo

---

5. Algunos estudiados en los casos prácticos contenidos en el capítulo quinto de la Tesis Doctoral de quien suscribe estas líneas:” La catalogación de bienes patrimoniales como servicio público y la participación social como necesidad: Nuevos y viejos objetivos, retos y cauces tras treinta años de competencias de la Junta de Andalucía”. Fuensanta Plata García. Tesis doctoral dirigida por Isidoro Moreno Navarro (Dir. tes.), Teresa Pérez-Cano (Dir. tes.). Universidad de Sevilla (2017). <https://hdl.handle.net/11441/70661>

Histórico Nacional, fuera de Andalucía; La Fundación Federico García Lorca, que hace lo propio con los bienes del poeta universal; el movimiento “Salvemos la Vega” y tantas otras entidades, que ya han echado a andar y han propiciado y fomentado actuaciones de protección y salvaguardia de los bienes patrimoniales, con colaboración, o sin ella, de las distintas instancias administrativas, nos hacen ser optimistas.

Hemos de pensar que estamos en el camino adecuado y que hemos de reivindicar la participación real en estos procesos que tanto tienen que ver con el fomento de nuestra conciencia como andaluces, actuando desde nuestra ciudad, pueblo, barrio o aldea y, aunque este proceso se presente largo, tortuoso y sin modelo, tal como hemos expuesto, tendrá resultados positivos porque en palabras de Moreno (2008: 256): “Habría que devolver a nuestro Patrimonio Cultural su potencial activador de la memoria colectiva y de la conciencia de identidad”.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arjones Fernández, Aurora (2015) “Apuntes para un Manual de buenas prácticas para la participación ciudadana en la gestión del patrimonio cultural en Andalucía”. *Periférica: Revista para el análisis de la cultura y el territorio*. Número 16. Ejemplar dedicado a: Periférica internacional. P.p.45-50.

Agudo Torrico, Juan (2012) “Patrimonio etnológico y juego de identidades” en *Revista andaluza de antropología*. Número 2: patrimonio cultural y derechos colectivos.

Carrera Diaz, Gema (2010) “Iniciativas para la Salvaguardia del Patrimonio Inmaterial en el contexto de la Convención UNESCO, 2003: una propuesta desde Andalucía”. En *Revista Patrimonio Cultural de España, El Patrimonio Inmaterial a debate*. P.p. 179-195. Ministerio de Cultura.

Castillo Mena, Alicia (2016) “Relaciones entre ciudadanía y agentes patrimoniales desde la perspectiva de la investigación académica: retos pendientes en la gestión del patrimonio cultural”. En *Revista PH*, 90. Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico. P.206. Junta de Andalucía

Castillo Ruiz, José (2007) “El futuro del Patrimonio Histórico: la patrimonialización del hombre”. En *e-rph*, diciembre 2007 | revista semestral.

Escalera Reyes, Javier, y Agustín Coca Pérez (2013) “Introducción. Participación y ciudadanía en Andalucía” en: *Movimientos sociales, participación y ciudadanía en Andalucía* / coord. por Javier Escalera Reyes, Agustín Coca Pérez. Aconcagua. Sevilla

Font Fábregas, Joan (2005) “Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías”. En *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, 23.

[http://www.juntadeandalucia.es/administracionlocalyrelacionesinstitucionales/ocms/ocms/anteproyectoleyparticipacionciudadana/ficheros/Participacion\\_Ciudadana\\_Joan\\_Font.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/administracionlocalyrelacionesinstitucionales/ocms/ocms/anteproyectoleyparticipacionciudadana/ficheros/Participacion_Ciudadana_Joan_Font.pdf) (consulta 17-06-2017)

González Alcantud, José Antonio (2003) (coord.) “Proemio”. En *Patrimonio y pluralidad: nuevas direcciones en antropología patrimonial*. Diputación de Granada.

Lacomba Avellán, Juan Antonio (2001) “Sobre la identidad de los pueblos”. En VVAA. *La identidad del pueblo andaluz*, pp. 14-24. Defensor del Pueblo Andaluz. Sevilla.

Moreno Navarro, Isidoro. (2012). “La identidad cultural de Andalucía”. En Juan Agudo e Isidoro Moreno (coords.) *Expresiones culturales andaluzas*, pp.13-33. Aconcagua Libros, Sevilla.

\_\_\_\_\_ (2008) (coord.) “La identidad cultural de Andalucía. aproximaciones, mixtificaciones, negacionismo y evidencias”. Fundación Centro de Estudios Andaluces.

Moreno Navarro, Isidoro, y Manuel Delgado Cabeza (2013) *Andalucía: una cultura y una economía para la vida*. Atrapasueños y Autonomía Sur Soc. Sevilla.

Morente del Monte, María (2006) “El concepto actual de Patrimonio Cultural”. En *PH Boletín del Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico*. P.p. 40-43. Número 58, Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico. Junta de Andalucía.

Pérez Alberdi, María Reyes (2008) “Los derechos de participación en los Estatutos de Autonomía reformados recientemente, especial consideración al Estatuto de Autonomía para Andalucía” En: *Revista de Derecho Político*, 179-205. Número73.

Pindado Sánchez, Fernando (2005) “La participación no se improvisa”. *Revista de estudios locales*. 93-103. Número 87. Noviembre-diciembre. Cunal, Madrid.

Plata García, Fuensanta (2020) “La catalogación de bienes patrimoniales como servicio público y la participación social como necesidad: nuevos y viejos objetivos, retos y cauces tras treinta años de competencias de la Junta de Andalucía.”. Junta de Andalucía, Instituto Andaluz de Administración Pública.

Prats, Llorenç (2012) “El Patrimonio en tiempos de crisis”. En *Revista andaluza de antropología. Patrimonio cultural y derechos colectivos*. 2:P.77 y siguientes. ASANA.

Querol, María Ángeles. (2010). “Manual de Gestión del Patrimonio Cultural”. Akal. Madrid

Quintero Morón, Victoria, y Cristina Sánchez Carretero (2017) “Los Verbos de la participación social y sus conjugaciones: contradicciones de un patrimonio Democratizador”. En *Revista Andaluza De Antropología. Patrimonio Inmaterial: Reduccionismos, Conflictos e Instrumentalizaciones* 12:48-69.

[en línea]. *Revista Andaluza de Antropología*, Número 12, marzo de 2017. <http://www.revistaandaluzadeantropologia.org/uploads/raa/n12/quintero.pdf>. P.p. 48-69

Rodríguez Temiño, Ignacio (2010) “Sobre el patrimonio cultural”. En *Sphera Pública. Revista de Ciencias Sociales y de la Comunicación*. Número Especial. Universidad Católica San Antonio de Murcia. Murcia

PÁGINAS WEB

<https://www.juntadeandalucia.es/temas/administracion/participacion/participar-instituciones.html>

<https://www.juntadeandalucia.es/servicios/participacion/normativa/consulta-previa.html>

<https://www.juntadeandalucia.es/servicios/participacion/todos-documentos.html>