

Nº 46
Segundo trimestre 2026

Gabilex

REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO DE
CASTILLA-LA MANCHA



**REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO
DE CASTILLA-LA MANCHA**



Castilla-La Mancha

Gabilex

Nº 46

Junio 2026

<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

Número 46. Junio 2026

Revista incluida en Latindex, Dialnet, MIAR, Tirant lo Blanch y ERIH PLUS

Solicitada inclusión en SHERPA/ROMEO, DULCINEA y REDALYC

Disponible en SMARTECA, VLEX y LEFEBVRE-EL DERECHO

Editado por Vicepresidencia

D.L. TO 862-2014

ISSN 2386-8104

revistagabinetejuridico@jccm.es

Revista Gabilex no se identifica necesariamente con las opiniones vertidas por sus colaboradores en los artículos firmados que se reproducen ni con los eventuales errores u omisiones.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley.



DIRECCIÓN

D^a M^a Belén López Donaire

Directora de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Letrada del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

CONSEJO DE REDACCIÓN

D. Jaime Pintos Santiago

Profesor acreditado de Derecho Administrativo en la UDIMA. Abogado-Consultor especialista en contratación pública. Funcionario de carrera en excedencia.

D^a. Antonia Gómez Díaz-Romo

Letrada Coordinadora del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades Castilla-La Mancha

D. Roberto Mayor Gómez

Letrado-Director de los Servicios Jurídicos de las Cortes de Castilla-La Mancha.



D. Leopoldo J. Gómez Zamora

Letrado del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha(exc)

D. José Enrique Candela Talavero

Doctor en Derecho (UCLM). Funcionario de la Administración Local con Habilitación de Carácter Nacional

COMITÉ CIENTÍFICO

D. Salvador Jiménez Ibáñez

Ex Letrado Jefe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Ex Consejero del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

D. José Antonio Moreno Molina

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

D. Isaac Martín Delgado

Profesor Dr. Derecho Administrativo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

Director del Centro de Estudios Europeos "*Luis Ortega Álvarez*".



CONSEJO EVALUADOR EXTERNO

D. José Ramón Chaves García

Magistrado de lo contencioso-administrativo en Tribunal Superior de Justicia de Asturias.

D^a Concepción Campos Acuña

Presidenta del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno.

Directivo Público Profesional.

Secretaria de Gobierno Local

D. Jordi Gimeno Beviá

Prof. Derecho Procesal de la UNED

D. Jorge Fondevila Antolín

Jefe Asesoría Jurídica. Consejería de Presidencia y Justicia. Gobierno de Cantabria.

Cuerpo de Letrados.

D. David Larios Risco

Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.



D. José Joaquín Jiménez Vacas

Funcionario de carrera del Cuerpo Técnico Superior de Administración General de la Comunidad de Madrid

D. Javier Mendoza Jiménez

Doctor en Economía y profesor ayudante doctor de la Universidad de La Laguna.



SUMARIO

EDITORIAL

El Consejo de Redacción..... 13

ARTÍCULOS DOCTRINALES

SECCIÓN NACIONAL

CONSIDERACIONES DE LEGE FERENDA EN TORNO A LA ARBITRABILIDAD DE LAS CONTROVERSIAS SURGIDAS EN EL SENO DE LOS ÓRGANOS DE ADMINISTRACIÓN DE LOS CONSORCIOS17
Enrique Soler Santos

DE LA PRÁCTICA, EN EL ORDEN CONSTITUCIONAL ESPAÑOL, DE ACTIVIDADES ADMINISTRATIVAS DE CUMPLIMIENTO DEL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA..... 47
José Joaquín Jiménez Vacas

LA PERMANENTE TRANSITORIEDAD PATRIMONIAL DEL VALLE DE CUELGAMUROS (VALLE DE LOS CAÍDOS) Y SU TRASCENDENCIA EN LA PROTECCIÓN COMO PATRIMONIO HISTÓRICO 73
Fernando Luque Regueiro

EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA: ESPECIAL REFERENCIA A LOS GRUPOS VULNERABLES..... 115
Esther Molina Castañer



VEINTICINCO AÑOS DE COMISARIO DE DERECHOS HUMANOS DEL CONSEJO DE EUROPA: SU CONTRIBUCIÓN A LA PROMOCIÓN Y DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS EN ESPAÑA 161
Camilo Villajos de Silva

PONDERACIÓN Y DERECHOS FUNDAMENTALES: EL CASO MANUEL VICENT 209
Martín Bajatierra Ruiz

LA EXPROPIACIÓN POR MINISTERIO DE LA LEY..... 257
Almudena Monge González

LA LEY 3/2019, DE GARANTÍA DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL DE EXTREMADURA, Y LA FUNCIÓN ASISTENCIAL DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES D. Álvaro Casas Avilés..... 319

RESEÑA DE JURISPRUDENCIA

FICCIÓN AUDIOVISUAL Y DERECHOS DE LA PERSONALIDAD: LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO (SALA PRIMERA) N.º 1761/2025, DE 2 DE DICIEMBRE (ROJ: STS 5362/2025), SOBRE EL CASO FARIÑA Y LA AUTONOMÍA DEL DERECHO A LA CREACIÓN LITERARIA FRENTE A OBRAS "BASADAS EN HECHOS REALES"..... .415
Paloma Cascales Bernabeu

BASES DE PUBLICACIÓN..... 435



EDITORIAL

En el número 46 de la Revista Gabilex se incluyen en la sección nacional ocho artículos doctrinales y una reseña de jurisprudencia, todos ellos de indudable interés y actualidad por la relevancia práctica de las materias tratadas y el rigor con el que se abordan.

Abre la sección nacional el trabajo de D. Enrique Soler Santos, "Consideraciones de lege ferenda en torno a la arbitrabilidad de las controversias surgidas en el seno de los órganos de administración de los consorcios", en el que se examina la posible proyección del arbitraje en un ámbito especialmente singular del Derecho público, con atención a la naturaleza de los consorcios y a las controversias que pueden suscitarse en su funcionamiento y liquidación.

A continuación, D. José Joaquín Jiménez Vacas aborda "De la práctica, en el orden constitucional español, de actividades administrativas de cumplimiento del Derecho de la Unión Europea", estudio que ofrece una reflexión sobre la ejecución administrativa del Derecho de la Unión en el marco constitucional español y sobre la articulación



competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

Seguidamente, D. Fernando Luque Regueiro presenta "La permanente transitoriedad patrimonial del Valle de Cuelgamuros (Valle de los Caídos) y su trascendencia en la protección como patrimonio histórico", trabajo que profundiza en una cuestión de notable complejidad jurídica: la determinación del régimen patrimonial del enclave y sus consecuencias en la delimitación de competencias para su protección cultural.

El artículo de D^a Esther Molina Castañer, "El derecho de acceso a la justicia: especial referencia a los grupos vulnerables", analiza las exigencias de una justicia accesible, con especial atención a las personas con discapacidad y a los instrumentos necesarios para garantizar una participación real y comprensible en el proceso.

En quinto lugar, D. Camilo Villajos de Silva, en "Veinticinco años de Comisario de Derechos Humanos del Consejo de Europa: su contribución a la promoción y defensa de los derechos humanos en España", sistematiza la trayectoria de esta institución y su incidencia en la protección de los derechos humanos en nuestro país.

D. Martín Bajatierra Ruiz examina, en "Ponderación y Derechos Fundamentales: El Caso Manuel Vicent", el papel de la ponderación como método de resolución de conflictos entre derechos fundamentales, tomando como referencia la doctrina constitucional sobre libertad de creación literaria y derecho al honor.



D^a Almudena Monge González aborda, en “La expropiación por ministerio de la ley”, una institución urbanística de carácter excepcional y tuitivo frente a la inactividad administrativa en la ejecución del planeamiento.

Cierra la sección nacional el trabajo de D. Álvaro Casas Avilés, “La Ley 3/2019, de garantía de la autonomía municipal de Extremadura, y la función asistencial de las diputaciones provinciales”, en el que se examina el papel de las diputaciones provinciales en la garantía de la autonomía municipal y en la prestación de servicios locales, con especial atención al micromunicipalismo y a la experiencia extremeña.

La reseña de jurisprudencia, a cargo de D^a Paloma Cascales Bernabeu, analiza la Sentencia del Tribunal Supremo n.º 1761/2025, de 2 de diciembre, sobre el caso Fariña y la relación entre ficción audiovisual, libertad de creación artística y derechos de la personalidad.

Como es habitual, el número se completa con las Bases de publicación, con el objetivo de seguir impulsando la calidad científica y la participación de la comunidad académica y profesional en la Revista Gabilex.

El Consejo de Redacción



Castilla-La Mancha

Gabilex

Nº 46

Junio 2026

<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

Gabilex

Nº 46

Junio 2026



<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

Castilla-La Mancha

**REVISTA DEL GABINETE
JURÍDICO
DE CASTILLA-LA MANCHA**

SECCIÓN NACIONAL



Castilla-La Mancha

Gabilex

Nº 46

Junio 2026

<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>





LA PERMANENTE TRANSITORIEDAD PATRIMONIAL DEL VALLE DE CUELGAMUROS (VALLE DE LOS CAÍDOS) Y SU TRASCENDENCIA EN LA PROTECCIÓN COMO PATRIMONIO HISTÓRICO

D. Fernando Luque Regueiro

Letrado de la Comunidad de Madrid
Cruz Distinguida (1ª Clase) de la Orden de San
Raimundo de Peñafort

Resumen: Siendo la transitoriedad la cualidad de lo pasajero, resulta sorprendente la indeterminación que a día de hoy sigue arrastrando el régimen jurídico patrimonial del Valle de Cuelgamuros, anteriormente denominado Valle de los Caídos. Podremos comprobar, a lo largo de las presentes líneas, cómo el legislador ha ido demorando de manera indefinida la definición de su régimen jurídico, sembrando inopinadamente dudas sobre su titularidad y naturaleza jurídica.

No se trata de una cuestión puramente dialéctica, en cuanto podría ser determinante para dirimir la competencia estatal o autonómica para su protección como patrimonio histórico. Entreveremos los requisitos legalmente establecidos para discernir esa competencia y ahondaremos en el devenir normativo por el que ha



transitado el estatus patrimonial del conocido monumento.

Palabras clave: Patrimonio Nacional; Patrimonio del Estado; competencias ejecutivas en materia de protección histórica; Memoria Histórica; Memoria Democrática.

Abstract: Transience being the quality of the temporary, the indeterminacy that the legal patrimonial regime of the Valle de los Cuelgamuros continues to show today is surprising, previously called Valle de los Caídos. Throughout these lines we will have the opportunity to contrast how the legislator has been delaying indefinitely, even lazily, the delimitation of its legal regime, unexpectedly sowing shadows on its ownership and legal nature.

This is not a purely dialectical issue, as it could be decisive in resolving state or regional jurisdiction for its protection as historical heritage. We will glimpse the legally established requirements to discern this competence and we will delve into the regulatory evolution through which the heritage status of the well-known monument has passed.

Key words: National Heritage; State Heritage; Executive Powers regarding historical protection; Historical Memory; Democratic Memory.

Sumario: 1. Planteamiento. 2. El inicial régimen patrimonial del Valle de los Caídos. 3. Etapa constitucional. El nuevo régimen del Patrimonio Nacional. 4. La denominada Ley de Memoria Histórica y la jurisprudencia del Tribunal Supremo.



5. La Ley de Memoria Democrática. 6. Ideas finales a modo de recapitulación.

1. Planteamiento.

La Asociación de defensa del Valle de los Caídos ha solicitado recurrentemente su declaración como Bien de Interés Cultural¹, siendo renuente la Comunidad de Madrid a reconocer su competencia para iniciar dicho procedimiento y es aquí donde adquiere especial relevancia la determinación del régimen patrimonial del Valle de Cuelgamuros², de cuyo estudio nos ocupamos en el presente trabajo.

¹ La Sentencia 840/2023, de 15 de diciembre de 2023 (rec.1193/2022), de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Octava) del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, se pronunció sobre la desestimación presunta de la solicitud presentada por la Asociación para la defensa del Valle de los Caídos en la que se interesaba la incoación del procedimiento de declaración de Bien de Interés Cultural del Conjunto Monumental del Valle de los Caídos. Dicha sentencia condenó a la Comunidad de Madrid a dictar una resolución en la que se motivara su parecer. Frente a la resolución que se dictó en ejecución de la sentencia, también de inadmisión por falta de competencia, se interpuso nuevamente un recurso contencioso administrativo, siendo un asunto *sub iudice* en el momento actual.

² El artículo 54.1 de la Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática, modifica la denominación "Valle de los Caídos" por la de "Valle de Cuelgamuros". Para mayor claridad, emplearemos la primera denominación en el estudio histórico de su régimen patrimonial, haciéndolo así más compatible con los textos normativos objeto de estudio. A partir del análisis de la precita Ley de Memoria Democrática, utilizaremos la nueva denominación legal.



Efectivamente, la Constitución Española, en su artículo 44.1, establece la obligación de los poderes públicos de promover y tutelar el acceso a la cultura. A este mandato constitucional se le une lo dispuesto en el artículo 46, de suerte que los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad.

En concreto, su artículo 149.1. 28º atribuye al Estado la competencia exclusiva en defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; y en su artículo 148.1. 16º y 17º establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma y de fomento de la cultura.

La Comunidad de Madrid asumió la plenitud de la función legislativa en materia de fomento de la cultura de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26.1.20 de su Estatuto de Autonomía, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero. De la misma manera, se le atribuyó estatualmente, según lo dispuesto en el artículo 26.1.19, la competencia exclusiva en materia de patrimonio histórico, artístico, monumental, arqueológico, arquitectónico y científico de interés para la Comunidad, sin perjuicio de la competencia del Estado para la defensa de los mismos contra la exportación y la expoliación.

En el ejercicio de sus competencias, se aprobó inicialmente la Ley 10/1998, de 9 de julio, de Patrimonio



Histórico de la Comunidad de Madrid³, debiendo estarse en la actualidad a la vigente Ley 8/2023, de 30 de marzo, de Patrimonio Cultural de la Comunidad de Madrid.

De otro lado, en el ámbito estatal ha de tenerse presente la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (LPHE).

La doctrina constitucional en esta materia, cultura, reconoce una concurrencia de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas ordenada a un fin, que es la preservación y estímulo de los valores culturales. Así lo reconoce la Sentencia del Tribunal Constitucional 177/2016, de 20 de octubre (FJ 5): "*(...) el punto de partida acerca de la distribución competencial en materia de cultura es la existencia de competencias concurrentes entre Estado y Comunidades Autónomas, tal como hemos señalado desde la STC 49/1984, de 5 de abril, FJ 6, lo que justifica la intervención estatal en esta materia ex art. 149.2 CE (...)*".

Dentro de este marco competencial, el artículo 6 de la precitada LPHE adquiere especial interés, en cuanto actúa como eje delimitador de las competencias ejecutivas en esta materia, de manera que *"a los efectos de la presente Ley se entenderá como Organismos competentes para su ejecución:*

- a) Los que en cada Comunidad Autónoma tengan a su cargo la protección del patrimonio histórico.*
- b) Los de la Administración del Estado, cuando así se indique de modo expreso o resulte necesaria su*

³ Derogada por la ulterior Ley 3/2013, de 18 de junio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid.



intervención para la defensa frente a la exportación ilícita y la expoliación de los bienes que integran el Patrimonio Histórico Español. Estos Organismos serán también los competentes respecto de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español adscritos a servicios públicos gestionados por la Administración del Estado o que formen parte del Patrimonio Nacional”.

Como puede leerse, las competencias ejecutivas que corresponden a la Administración General del Estado (art.6.b) tienen un alcance limitado y suponen una excepción a las competencias ejecutivas que como regla general corresponden a las Comunidades Autónomas (art.6.a).

En definitiva, la competencia autonómica para iniciar el procedimiento de protección y, en su caso, alcanzar la declaración de un determinado bien como Bien de Interés Cultural sólo está condicionada a que no concurra alguno de los tres presupuestos identificados en el transcrito artículo 6.b).

Dicho precepto ha sido interpretado por el Tribunal Constitucional, señalando que, como regla general y en principio, la competencia para emitir dicha declaración de Bien de Interés Cultural corresponde a las Comunidades Autónomas que tengan reconocida estatutariamente la competencia, pero no es menos cierto que, por excepción, cuando concurra alguno de los presupuestos referidos en el meritado artículo 6.b), la competencia se residencia en el Estado. En este mismo



sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional 122/2014, de 17 de julio⁴.

⁴ *"También procede examinar, con carácter previo, la doctrina de este Tribunal sobre el reparto competencial en la materia patrimonio histórico, que ha destacado que las Comunidades Autónomas que la hayan asumido estatutariamente tienen una competencia general enmarcada por ciertas competencias estatales (SSTC 17/1991, de 31 de enero, FFJJ 2 y 3; 6/2012, de 18 de enero, FJ 5).*

a) En primer lugar, el art. 149.1.28 CE asigna en exclusiva al Estado dos aspectos concretos de esta materia: a) la defensa del patrimonio histórico contra la expoliación y b) museos, bibliotecas, y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por las Comunidades Autónomas.

Solo la primera de esas atribuciones adquiere aquí relevancia. Sobre ella hemos declarado que lejos de comprender la materia patrimonio histórico en su integridad se refiere únicamente a su defensa frente a la expoliación, entendida esta actuación en los términos amplios que, como quedó dicho en el fundamento jurídico anterior, habíamos afirmado en la STC 17/1991, FJ 7. Sin embargo, matizamos este alcance limitado afirmando que esta competencia exclusiva también «comporta la necesidad de regular el ámbito concreto de esa actividad de protección y, en relación con la misma, aquellos aspectos que le sirven de presupuesto necesario» (STC 17/1991, FJ 3).

De acuerdo con este criterio doctrinal, hemos resuelto que, por ser la categoría «bienes de interés cultural» la que otorga un mayor nivel de protección, hay un nexo evidente entre su previsión por la legislación estatal y la defensa del patrimonio histórico contra la expoliación, pero al mismo tiempo hemos destacado que, al no servir exclusivamente a este objetivo, no todas las actuaciones relativas a dicha categoría corresponden al Estado.



Estos criterios competenciales han sido también sostenidos por el Tribunal Supremo. Así, la Sentencia 1165/2011, de 16 de marzo, (rec. 2645/2009) (FJ 4), con cita de otras precedentes, señala que *“la competencia para la declaración de un bien de interés cultural corresponde con carácter general a las Comunidades Autónomas en las que el bien radique, y el mismo forma parte de su patrimonio artístico, si bien, excepcionalmente, posee el Estado competencia para efectuar esa declaración según la doctrina del Tribunal Constitucional interpretando el Art. 6.b) de la Ley 16/1985, Sentencia 17/1991, respecto de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español adscritos a servicios públicos gestionados por la Administración del Estado o que formen parte del Patrimonio Nacional”*⁵.

Así apreciamos en la citada STC 17/1991 (FJ 10), y hemos reiterado en la STC 136/2013, de 6 de junio, que «la amplitud de consecuencia de la resolución que califica y declara un bien de interés cultural tiene, por lo tanto, un alcance general respecto al régimen del mismo y no sólo en relación con su defensa frente a la expoliación y la exportación. La categoría legal de los bienes de interés cultural dentro del Patrimonio Histórico Español está integrada por los más relevantes del mismo, normalmente situados en alguna de las Comunidades Autónomas. Y a ellas, en cuanto la tengan asumida estatutariamente, debe corresponder la competencia para emitir su declaración formal, sin perjuicio de la del Estado en los supuestos singulares en que a éste le viene atribuida por la Constitución y se señalan en el apartado b) del citado art. 6» (FJ 3).

⁵ Su FJ 4 así lo refleja: *“conviene recordar que como ya hemos declarado en sentencias de esta Sala y Sección como las de 6*



Posteriormente nuestro Alto Tribunal ha corroborado este mismo criterio en la Sentencia 1183/2016, de 25 de mayo (rec.2755/2014).⁶

de noviembre de 2007, recurso de casación núm. 5141/2002, 5 de octubre de 2008, recurso de casación núm. 294/2006 y 3 de diciembre de 2008, recurso de casación núm. 3373/2006 , la competencia para la declaración de un bien de interés cultural corresponde con carácter general a las Comunidades Autónomas en las que el bien radique, y el mismo forma parte de su patrimonio artístico, si bien, excepcionalmente, posee el Estado competencia para efectuar esa declaración según la doctrina del Tribunal Constitucional interpretando el Art. 6.b) de la Ley 16/1985, Sentencia 17/1991 , respecto de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español adscritos a servicios públicos gestionados por la Administración del Estado o que formen parte del Patrimonio Nacional".

⁶ Su FJ 4 aclara que "la indicada [Ley 16/1985](#), en lo relativo a los" organismos competentes " dispone, en el artículo 6, (...). Previsión legal que no supone la creación indirecta de un título competencial a favor del Estado, como ya declaró la [STC 17/1991, de 31 de enero](#) , por la simple adscripción de un bien a un servicio público gestionado por su Administración, pues las partes recurrentes no aducen que dicha afectación al servicio público haya sido posterior a dicha declaración. Por ello, ha de estarse a lo declarado en la citada [STC 17/1991](#) , respecto del citado [artículo 6.b\) de la Ley 16/1985](#) , cuando declara que "(...) de la redacción de tal precepto tan sólo cabe deducir que tendrán competencia en la ejecución de la Ley en general (y no sólo para la defensa o protección) respecto de un bien ya adscrito a un servicio público estatal, los órganos también estatales encargados de la gestión del servicio, lo cual no es más que una consecuencia de la plenitud de ejercicio de la competencia de dichos órganos, que si la tienen exclusiva para la gestión del servicio, deberán extenderla también al régimen de uso y gestión de los bienes afectos al mismo y



En consecuencia, uno de los criterios dirimientes de la competencia estatal u autonómica para la incoación del procedimiento de declaración del Valle de Cuelgamuros como Bien de Interés Cultural viene dado por su titularidad, y en particular, si formara parte del Patrimonio Nacional se le anudaría inmediatamente la competencia ejecutiva estatal para ello, denegando simultáneamente la autonómica. Por tanto, la indagación de su régimen patrimonial no es una cuestión puramente teórica, sino que adquiere una indubitada virtualidad práctica.

necesarios por ello para su prestación; lo contrario condicionaría dicho ejercicio y sería perturbador para la gestión del servicio mismo. El precepto, pues, en sí no vulnera el orden competencial en la materia, porque no nace de esta disposición un derecho del Estado a invadir competencias autonómicas más allá de lo que supone la estricta gestión de un bien de necesaria utilización y afectado a un servicio de su titularidad. La cuestión, que esta Ley no aborda, se planteará en su caso, en un momento previo o sea en el de la decisión de adscribir el bien al servicio y habrá de resolverse entonces conforme al régimen jurídico que rija el modo de afectación de cada cosa en concreto y por los cauces adecuados en cuanto a los procedimientos establecidos para ello..." (fundamento jurídico octavo).

De modo que la protección del patrimonio histórico respecto de los órganos de la ahora Administración General del Estado, cuando se trata de bienes afectos a un servicio público estatal, es una consecuencia derivada de la plenitud de ejercicio de las competencias de dichos órganos estatales en la gestión del servicio público, pues de no ser así la gestión del servicio público se vería condicionada o perturbada".



1. El inicial régimen patrimonial del Valle de los Caídos.

Para principiar debidamente el tema que nos congrega debemos remontarnos al Decreto de 1 de abril de 1940, por el que se ordenó el alzamiento de la *“Basílica, Monasterio y Cuartel de Juventudes en la finca situada en las vertientes de la Sierra del Guadarrama (El Escorial), conocida por Cuelgamuros”* con el objeto de *“perpetuar la memoria de los caídos en nuestra gloriosa Cruzada”*⁷, declarándose la urgente ejecución de las obras, para cuya consecución se creó el Consejo de Obras del Monumento Nacional de los Caídos⁸.

⁷ Su parte expositiva ensalza *“la dimensión de nuestra Cruzada, los heroicos sacrificios que la victoria encierra y la trascendencia que ha tenido para el futuro de España esta epopeya”*, justificando así que no puedan *“quedar perpetuados por los sencillos monumentos con los que suelen conmemorarse en villas y ciudades los hechos salientes de nuestra Historia y los episodios gloriosos de sus hijos”*, por lo que *“es necesario que las piedras que se levanten tengan la grandeza de los monumentos antiguos que desafíen al tiempo y al olvido, y que constituyen lugar de meditación y de reposo en que las generaciones futuras rindan tributo de admiración a los que les legaron una España mejor”*. Y son a estos fines a los que *“responde la elección de un lugar retirado donde se levante el templo grandioso de nuestros muertos que, por los siglos, se ruegue por los que cayeron en el camino de Dios y de la Patria. Lugar perenne de peregrinación, en que lo grandioso de la naturaleza ponga un digno marco al campo en que reposan los héroes y mártires de la Cruzada”*.

⁸ Dicha Comisión se constituyó por mor del Decreto de 31 de julio de 1941.



Su construcción se prolongó durante diecinueve años, y antes de su finalización se dictó el Decreto-Ley⁹, de 23 de agosto de 1957, por el que se constituyó la Fundación de la Santa Cruz del Valle de los Caídos (en lo sucesivo, la Fundación), a la que se le atribuyó, como dotación “*el Valle de Cuelgamuros (incluidos mobiliarios y ajuares) terrenos y derechos accesorios*”, entre otros bienes. Se les reconocía su demanialidad por mandato expreso de su artículo 3.

Se trataba de una Fundación con “*plena personalidad jurídica para administrar sus bienes (...)*” cuyo “*Patronato y representación corresponde al Jefe del Estado. Este Patronato, al igual que los Patronatos a que se refiere la Ley de 3 de marzo de 1940, queda integrado en el Patrimonio Nacional.*” (artículo 2).

El voto particular emitido al informe del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, de 7 de junio de

⁹ En la parte expositiva de este Decreto Ley se puede leer: “*Próximamente a su terminación las obras de construcción del Monumento, y fieles al espíritu fundador de los mejores tiempos españoles, es llegado el momento de crear una Fundación que, colocada bajo el Alto Patronato del Jefe del Estado, ejerza la titularidad del Monumento, con todos sus bienes y pertenencias, asegure su conservación, vele por el cumplimiento de los fines religiosos* y sociales a que está destinado y celebre el oportuno convenio con la Abadía Benedictina de Silos, según las normas del Derecho Canónico y con, arreglo a las bases establecidas por el presente Decreto-Ley.*”



2021¹⁰, sobre el Anteproyecto de Ley de Memoria Democrática, nos recuerda que dicho Decreto-Ley, de 23 de agosto de 1957 anunciaba *"un acuerdo entre el Patronato de la Fundación y el Monasterio de Silos"*¹¹. Ciertamente, su artículo 5 establecía que *"el Patronato de la Fundación concertará con la Abadía Benedictina de Silos el establecimiento en el Valle de Cuelgamuros - previos los oportunos requisitos canónicos- una Abadía Benedictina de la 'Santa Cruz del Valle de los Caídos'..."*, con la finalidad de *"mantener el culto con todo el esplendor que la Iglesia recomienda..."* previniéndose, por tanto, la celebración de un convenio entre ambas partes¹².

Dicho convenio alcanzó su firma el 29 de mayo de 1958, y se encomendó a la Abadía la realización de los fines propios de la Fundación (artículos 3 y 4), para cuyo cumplimiento se le entregaron la Basílica y los *"edificios existentes en el Valle"*, así como la administración de los

¹⁰ Voto particular emitido por los Vocales Juan Manuel Fernández Martínez, Juan Martínez Moya y Nuria Díaz Abad al acuerdo de 7 de junio de 2021, por el que se aprueba el informe sobre el Anteproyecto de Ley de Memoria Democrática.

¹¹ El acta de erección pontificia de la Abadía de S.S. Pío XII de 27 de mayo de 1958 constituyó la nueva abadía con el título de *"Santa Cruz del Valle de los Caídos"* con todos los derechos y privilegios que corresponden a la Orden de San Benito.

¹² El artículo 7 establecía a estos efectos que: *"se estipulará el Convenio definitivo entre la Fundación, representada por el Consejo de Administración de Patrimonio Nacional y la Abadía Benedictina de Silos, que especificará con el debido detalle los derechos y obligaciones recíprocos y cuanto concierne a sus relaciones contractuales"*.



mismos y la de todo el Valle e "*instalaciones de todo orden existentes*" (artículos 7, 8 y 10)¹³.

De manera antecedente, la Ley de 3 de marzo de 1940, bajo de la denominación de "*restablecimiento a la plenitud de su tradicional significación los bienes constitutivos del antiguo Patrimonio de la Corona*", confería a éstos su calificación como Patrimonio Nacional, y quedaban sujetos al uso y servicio del entonces Jefe del Estado (artículo 6). Sus artículos 1 a 3 realizaban una relación *nominatim* de los bienes que se erigían en Patrimonio Nacional, debiendo significarse que entre ellos no figuraba el Valle de los Caídos, lo que resultaba lógico por razones temporales, ya que su construcción fue ordenada poco más tarde, como hemos apuntado.

Sin embargo, cabe conjeturar que si el legislador de entonces hubiera deseado su incorporación sobrevenida al Patrimonio Nacional así lo hubiera dispuesto, bien en el citado Decreto-Ley de 1957, bien a través de una modificación *ad hoc* de la Ley de 3 de marzo de 1940. Más al contrario, se dejaron al margen de dicho Patrimonio Nacional, manteniendo el Valle de los Caídos en la dotación de la Fundación para el cumplimiento de los fines a los que se orientaba.

Nótese, por tanto, que la regulación embrionaria del Valle de los Caídos lo desligaba dominicalmente del

¹³ El convenio tenía una duración indefinida y los monjes podrían permanecer mientras cumplieran los compromisos consignados en el Decreto-Ley de 23 de agosto de 1957 y en ese convenio.



Patrimonio Nacional, al no incluirlo en el inventario de sus bienes y al no afectarse al uso y servicio del Jefe del Estado. Tan sólo se prevenía que el Patronato de la Fundación se integraría en Patrimonio Nacional, cuestión distinta y ajena a su atribución patrimonial, que es lo que aquí nos concierne.

Se puede asumir sin ningún género de dudas, que los bienes, en aquel momento, eran titularidad de la Fundación y no del Patrimonio Nacional.

3. Etapa constitucional. El nuevo régimen de Patrimonio Nacional.

Ya vigente la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978, se acometió la regulación del Patrimonio Nacional a través de la Ley de 16 de junio de 1982. El artículo 2 definía sus bienes integrantes en consideración a dos atributos fundamentales e indisolubles: su titularidad estatal y su afectación al uso y servicio del Rey y de los miembros de la Familia Real para el ejercicio de su alta representación¹⁴.

Abundando en el esquema diseñado por la precedente Ley de 3 de marzo de 1940 se formula una enumeración de los elementos constitutivos del Patrimonio Nacional

¹⁴ Dicho artículo 2 dispone que *“tienen la calificación jurídica de bienes del Patrimonio Nacional los de titularidad del Estado afectados al uso y servicio del Rey y de los miembros de la Real Familia para el ejercicio de la alta representación que la Constitución y las leyes les atribuyen. Además, se integran en el citado Patrimonio los derechos y cargas de Patronato sobre las Fundaciones y Reales Patronatos a que se refiere la presente Ley”*.



en sus artículos 4 y 5¹⁵, resultando, como sucedía en aquella, que no se incluía al Valle de los Caídos entre los

¹⁵ El artículo 4 establece la enumeración de los bienes integrantes del Patrimonio Nacional: *“Integran el Patrimonio Nacional los siguientes bienes: Uno. El Palacio Real de Oriente y el Parque de Campo del Moro. Dos. El Palacio Real de Aranjuez y la Casita del Labrador, con sus jardines y edificios anexos. Tres. El Palacio Real de San Lorenzo de El Escorial, el Palacete denominado la Casita del Príncipe, con su huerta y terrenos de labor, y la llamada «Casita de Arriba», con las Casas de Oficios de la Reina y de los Infantes. Cuatro. Los Palacios Reales de la Granja y de Riofrío y sus terrenos anexos. Cinco. El monte de El Pardo y el Palacio de El Pardo, con la Casita del Príncipe. El Palacio Real de la Zarzuela y el predio denominado «La Quinta», con su Palacio y edificaciones anexas; la Iglesia de Nuestra Señora del Carmen, el Convento de Cristo y edificios contiguos. Seis. El Palacio de la Almudaina con sus jardines, sito en Palma de Mallorca. Siete. Los bienes muebles de titularidad estatal, contenidos en los reales palacios o depositados en otros inmuebles de propiedad pública, enunciados en el inventario que se custodia por el Consejo de Administración del Patrimonio Nacional. Ocho. Las donaciones hechas al Estado a través del Rey y los demás bienes y derechos que se afecten al uso y servicio de la Corona. Para la exacta delimitación de los bienes enumerados en los seis primeros apartados de este artículo, se atenderá al perímetro fijado por los correspondientes Decretos de declaración de conjunto histórico-artístico. En su defecto, se seguirá el criterio de preservar la unidad del conjunto monumental. A los efectos de esta Ley se entiende por «Monte de El Pardo» la superficie de terreno que, bajo este nombre, aparece descrita en los planos del Instituto Geográfico Nacional”.*



relacionados. Tampoco ha conestado en ningún momento su afectación al uso y servicio de la Corona (artículo 8.2.j)¹⁶, circunstancias ambas ya decisivas *per se* para desechar su configuración como bienes del Patrimonio Nacional.

Tampoco cobrarían virtualidad las previsiones contempladas en su disposición transitoria segunda, en la que se abordaba la integración en el Patrimonio Nacional de aquellos bienes que, sin estar relacionados en la enumeración del artículo 4, estuvieran afectados a aquel en tiempos pretéritos¹⁷, porque, como ya hemos

Por su parte, el artículo 5 complementa el anterior, disponiendo que forman parte del Patrimonio Nacional los derechos de patronato o de gobierno y administración sobre las siguientes Fundaciones, denominadas Reales Patronatos: *“Uno. La Iglesia y Convento de la Encarnación. Dos. La Iglesia y Hospital del Buen Suceso. Tres. El Convento de las Descalzas Reales. Cuatro. La Real Basílica de Atocha. Cinco. La Iglesia y Colegio de Santa Isabel. Seis. La Iglesia y Colegio de Loreto, en Madrid, donde también radican los citados en los apartados precedentes. Siete. El Monasterio de San Lorenzo de El Escorial, sito en dicha localidad. Ocho. El Monasterio de Las Huelgas, en Burgos. Nueve. El Hospital del Rey, sito en dicha capital. Diez. El Convento de Santa Clara, en Tordesillas. Once. El Convento de San Pascual, en Aranjuez. Doce. El Copatronato del Colegio de Doncellas Nobles, en Toledo”*.

¹⁶ Este artículo atribuye al Consejo de Administración de Patrimonio Nacional *“la propuesta al Gobierno de afectación de bienes muebles e inmuebles al uso y servicio de la Corona”*.

¹⁷ Dicho precepto responde al siguiente tenor: *“los bienes afectados al Patrimonio Nacional con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley, no incluidos en la relación del artículo cuarto, se integrarán en el Patrimonio del Estado, salvo en el caso de los montes, cuya titularidad quedará transferida al Instituto Nacional para la Conservación de la Naturaleza”*.



aclarado, el precedente régimen propiciado por la Ley de 3 de marzo de 1940 había sido reticente en la integración del Valle de los Caídos al Patrimonio Nacional. Desde esta óptica debe también descartarse la discutida inclusión.

Prueba consagratória de estas aseveraciones es la dicción y significación de la disposición final tercera¹⁸ de

¹⁸ La referida Disposición establece: “*Uno. Las funciones atribuidas al Jefe del Estado por el Decreto-ley de veintitrés de agosto de mil novecientos cincuenta y siete, en el Patronato de la Fundación que constituye, se entenderán referidas al Consejo de Administración del Patrimonio Nacional.*

Dos. El Gobierno constituirá una Comisión en la que estarán representadas las entidades titulares de relaciones jurídicas con la Fundación creada por el Decreto-ley de veintitrés de agosto de mil novecientos cincuenta y siete. Dicha Comisión deberá elaborar y elevar al Gobierno una propuesta sobre el régimen jurídico de los bienes integrados en el patrimonio de la Fundación y sobre las situaciones jurídicas derivadas del mencionado Decreto-ley.

Tres. Se autoriza al Gobierno para, mediante Real Decreto, regular las materias objeto del Decreto-ley de veintitrés de agosto de mil novecientos cincuenta y siete con las finalidades siguientes:

a) Adecuar la Fundación a los preceptos de esta Ley y establecer el nuevo régimen jurídico de sus bienes, disponiendo, cuando proceda, su integración en el Patrimonio del Estado.

b) Proveer, especialmente, al régimen jurídico de los bienes que deban quedar sometidos a la legislación aplicable sobre cementerios y sepulturas.

c) Proceder, en lo demás, a resolver o novar en los términos que correspondan las relaciones y situaciones jurídicas a las que se refiere el número anterior”.



la propia Ley de Patrimonio Nacional, destinada precisamente a perfilar la situación del Valle de los Caídos. Se extraen de dicha norma tres reglas de interés. Por un lado, el traslado al Consejo de Administración del Patrimonio Nacional de las funciones que -por mor del Decreto-ley de 1957- eran atribuidas al entonces Jefe del Estado en el Patronato de la Fundación.

Se disponía la futura constitución de una Comisión cuya función era elaborar y elevar una propuesta sobre el régimen jurídico de los bienes integrados en el patrimonio de la Fundación. Dicha previsión fue cumplimentada por el posterior Real Decreto 663/1984, de 25 de enero¹⁹, por el que se creó dicha Comisión²⁰, pero su inacción hizo inerte el mandato legal.

¹⁹ Se trata del Real Decreto 663/1984, de 25 de enero, por el que se crea la Comisión encargada de elaborar y elevar al Gobierno una propuesta sobre el régimen jurídico de los bienes de la Fundación de la Santa Cruz del Valle de los Caídos y situaciones derivadas al Decreto- Ley de 26 de agosto de 1957.

²⁰ Su composición se acomodó al siguiente diseño:
“Presidente: El Ministro de la Presidencia y, por su delegación, el Subsecretario de este Departamento.

Vocales: Los Directores generales del Patrimonio del Estado, de Bellas Artes y Archivos y del Libro y Bibliotecas, o funcionarios en quienes deleguen.

Un representante de la Comunidad Benedictina, designado conforme a las normas canónicas que procedan.

Un representante de la Comunidad Autónoma de Madrid, designado por la misma.

Un representante del Ayuntamiento de San Lorenzo de El Escorial, designado por dicha Corporación.



Finalmente se habilitaba al Gobierno para regular el nuevo régimen jurídico de dichos bienes, “*disponiendo, cuando proceda, su integración en el Patrimonio del Estado*”. El legislador de 1982 se cuida muy mucho de desligar la titularidad de los bienes dotacionales de la Fundación respecto del Patrimonio Nacional y del Patrimonio del Estado, posponiendo para un momento ulterior una regulación de su régimen jurídico, previendo que, si procediera, aquellos bienes podrían integrarse en el Patrimonio del Estado, divisándose así una inicial preferencia por su incorporación en este último cuerpo patrimonial.

Lo cierto es que dichas propensiones nunca se llevaron a efecto. Jamás se afrontó regulación alguna al amparo de dicha habilitación²¹ – han pasado más de cuarenta años – por lo que ninguna integración formal ha tenido lugar ni en el Patrimonio Nacional ni en el Patrimonio del Estado. De esta manera, la situación jurídico provisional y *sui generis* atribuida al Valle de los Caídos se ha consolidado en el tiempo con el beneplácito de los sucesivos gobiernos, muy posiblemente llevados por una determinación voluntaria y premeditada fundada en razones más políticas que jurídicas, para distraer cualquier regulación sobre un monumento de tanto

Un representante del Consejo de Administración del Patrimonio Nacional, designado por el mismo, que será Secretario de la Comisión”.

²¹ Advertimos además que dicha habilitación ha decaído en el momento actual, pues ha sido derogada por la Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática (disposición derogatoria única).



simbolismo que pudiera resucitar o remover las distintas sensibilidades, y bajo el entendimiento, quizá, de que la reconciliación y concordia tan difícilmente obtenida en la *Transición* aconsejaba cierta incuria normativa.

En consecuencia, el Valle de los Caídos seguía conservando el mismo estatus jurídico que ostentaba antes de la Ley de Patrimonio Nacional, y por tanto, su titularidad seguía residenciada en la Fundación – situación que no se ha trastocado ni por la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, conocida como de Memoria Histórica, ni por la Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática, en los términos analizados posteriormente-.

Tales conclusiones son confirmadas por las modificaciones posteriores de la Ley de Patrimonio Nacional²² y por el Real Decreto 496/1987, de 18 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley del Patrimonio Nacional, pues tanto las primeras como el segundo confirman la no inclusión ni de la Fundación ni de sus bienes en las enumeraciones que relacionan los elementos constitutivos del Patrimonio Nacional (artículos 4 y 5, tanto de la Ley como del Reglamento de Patrimonio Nacional).

Por otro lado, el Reglamento de Patrimonio Nacional aclaraba en su disposición transitoria tercera que, hasta que se cumplimentaran los propósitos de una futura reglamentación patrimonial del Valle de los Caídos, se aplicarían las reglas de las Fundaciones Culturales

²² La Ley de Patrimonio Nacional se ha modificado en cuatro ocasiones: por Ley 21/1986, de 23 de diciembre; por Ley 13/1996, de 30 de diciembre; por Ley 66/1997, de 30 de diciembre; y por Ley 40/2015, de 1 de octubre.



privadas a las funciones del patronato de la Fundación²³. Se remitía en este punto al Reglamento 2930/1972, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Fundaciones Culturales Privadas y Entidades análogas, vigente en aquel momento. Tal reenvío normativo, previsto inicialmente con carácter provisional, se ha apuntalado también hasta tiempos recientes²⁴ ya que las sucesivas leyes rectoras de las fundaciones excluyeron expresamente de su ámbito de aplicación a las fundaciones referidas en la Ley de Patrimonio Nacional²⁵.

²³ *"en tanto se aprueban las disposiciones previstas en la disposición final tercera de la Ley reguladora del Patrimonio Nacional, el Consejo de Administración del Patrimonio Nacional, en el ejercicio de las funciones de patronato y representación a que se refiere el artículo 58 del presente Reglamento, se ajustará a lo establecido en la legislación vigente sobre Fundaciones Culturales Privadas"*.

²⁴ En concreto, hasta su derogación por la precitada Ley de Memoria Democrática.

²⁵ La disposición adicional segunda de la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones e incentivos fiscales a la participación privada en actividades de interés general, señalaba que *"las fundaciones a que se refiere la Ley 23/1982, de 16 de junio, del Patrimonio Nacional, quedan excluidas del ámbito de aplicación de la presente Ley, con excepción del régimen tributario de las aportaciones efectuadas a entidades sin fines lucrativos contenido en el capítulo II del Título II, que les será aplicable"*. En idéntico sentido, la disposición adicional primera de la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, cuando dice que *"la presente Ley no será de aplicación a las fundaciones a que se refiere la Ley 23/1982, de 16 de junio, del Patrimonio Nacional"*.



Pudiera plantearse, siquiera a efectos puramente dialécticos, y en atención al origen público de los bienes dotacionales, si la Fundación, en su devenir temporal habría de haberse configurado como una Fundación del Sector Público de las previstas en el artículo 128.1.a) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP). Tal planteamiento encontraba, a nuestro juicio, serias dificultades.

En primer lugar, porque la LRJSP, como ley general, no podía alzarse en el instrumento jurídico al que conducía la disposición final tercera de la Ley de Patrimonio Nacional, puesto que, como ya hemos reseñado, remitía a una norma especial para la regulación de los bienes de la Fundación y de las situaciones jurídicas derivadas del Decreto-ley de 1957.

Dicha norma especial se sujetaba además a un procedimiento de elaboración igualmente particular (requería de la previa constitución de una Comisión en la que estarían representadas las entidades titulares de relaciones jurídicas con la Fundación); *iter* que no se ha seguido en la elaboración de la LRJSP. Por tanto, todo lo concerniente a la Fundación se hallaba excluido de cualquier regulación general como la que pudiera plantear la LRJSP.

A mayor abundamiento, y en sintonía con lo anterior, la propia LRJSP se preocupó de marginar de su regulación a cualquier entidad que contara con un régimen jurídico específico (y la Fundación lo tenía, en los términos ya señalados), a la luz del juego que aportaba su disposición transitoria segunda, apartado primero, en relación con su disposición adicional cuarta. Esta última preceptuaba que las entidades con régimen jurídico específico a su



entrada en vigor seguirían rigiéndose por su legislación específica, manteniendo su naturaleza jurídica, y únicamente de forma supletoria, y en tanto resulte compatible con su legislación específica, devendría de aplicación la LRJSP. También debe considerarse que su artículo 133.1 mandata que la adquisición del carácter de fundación del sector público estatal de forma sobrevenida hace necesaria una ley, que en el presente supuesto no ha concurrido.

En definitiva, en consideración a todo lo anterior, hasta este momento cronológico, los bienes integrantes del Valle de los Caídos seguían siendo titularidad de la Fundación.

Análoga conclusión alcanzó la Abogacía del Estado, en un dictamen de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, de 13 de agosto de 1998 (FJ I), en el que se sostenía igualmente que los bienes del Valle de los Caídos no formaban parte del Patrimonio Nacional, afirmando que eran titularidad de la Fundación²⁶.

²⁶ El referido dictamen realiza ciertas disquisiciones para diferenciar entre la integración en el Patrimonio Nacional de los derechos y cargas del Patronato de la Fundación y la integración de los bienes dotacionales de ésta, que por su interés reproducimos: *"Así pues, y al igual que ocurría con la Ley de 1940, se integra en el Patrimonio Nacional el Patronato de las Fundaciones en cuestión, esto es, como ahora se dice expresamente en el artículo 2, párrafo segundo, de la LPN, "los derechos y cargas propios del Patronato" sobre determinadas Fundaciones, pero en ningún caso se integran en el Patrimonio Nacional los bienes pertenecientes a dichas Fundaciones. Solamente se integran los derechos y obligaciones de*



administración que corresponden al Patronato, como resulta, también, de lo establecido en el artículo 7.1 de la LPN (...) En este último caso se encuentra el Patronato sobre la Fundación de que trata este informe, porque se menciona en la disposición final tercera de la LPN, atribuyendo las funciones propias del Patronato, que en el Real Decreto-Ley de 23 de agosto de 1957 correspondían al Jefe del Estado, al Consejo de Administración del Patrimonio Nacional. A este Consejo solamente le competen los derechos y cargas del Patronato (cfr. art. 2 de la LPN), pero no la titularidad de los bienes de la Fundación, que siguen perteneciendo a ésta, sin haber sido integrados en el Patrimonio Nacional. Por esta razón la disposición final tercera, apartado 3, de la LPN autoriza al Gobierno para regular, mediante Real Decreto, «las materias objeto del Decreto-Ley de 23 de agosto de 1957», con la finalidad, entre otras, de establecer un nuevo régimen jurídico de los bienes de la Fundación, «disponiendo, cuando proceda, su integración en el Patrimonio del Estado»".

Cabe añadir que, examinando, con carácter general, el alcance de los derechos de patronato, este Centro Directivo, en informe de 3 de junio de 1996 (referencia: A.G. Entes Públicos 2/96), manifestó que: «(...) tanto en el Derecho histórico como en el vigente los reiterados derechos de patronato comportan las facultades de administración de las respectivas Fundaciones, pero no la propiedad de los bienes de éstas.»

En conclusión, puede afirmarse que los bienes de la Fundación no están integrados, en ningún caso, en el Patrimonio Nacional. Solamente forman parte de este patrimonio los derechos y cargas de Patronato sobre la Fundación, que corresponde ejercer al Consejo de Administración del Patrimonio Nacional, con la peculiaridad de que, al no tratarse de un Real Patronato de los enumerados en el artículo 5 de la LPN, el Protectorado no corresponde al Rey

(...) Esta consideración de la aludida fundación (...) explica la excepcional caracterización de la finca Valle de Cuelgamuros, con todos sus edificios, terrenos y derechos accesorios (...)



4. La denominada Ley de Memoria Histórica y la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

La situación jurídica del Valle de los Caídos quedó desamparada de mayor atención hasta la promulgación de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas en favor de quienes padecieron persecución o violencia durante la guerra civil y la dictadura²⁷, más conocida como Ley de Memoria Histórica, que retomó en dicho contexto ciertas previsiones referidas al Valle de los Caídos.

Efectivamente, su artículo 16, bajo la rúbrica "*Valle de los Caídos*", establecía ciertas reglas, aunque atinentes a aspectos completamente ajenos a su titularidad patrimonial. Se pretendía, en particular, acotar los usos que podían desenvolverse en el recinto, de modo que se sujetaba estrictamente a las normas aplicables con carácter general a los lugares de culto y a los cementerios públicos, y se proscribía que se llevaran a cabo "*actos de naturaleza política ni exaltadores de la Guerra Civil, de sus protagonistas, o del franquismo*".

Lo que adquirió mayor trascendencia y controversia fue una prohibición, de aplicación retroactiva²⁸, respecto de

cuya titularidad corresponde a la Fundación y no a la Administración General del Estado (...)".

²⁷ Esta Ley fue derogada por la disposición derogatoria única, apartado segundo, letra a) de la Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática.

²⁸ La retroactividad eslabonada en dicho mandato podría haberse discutido en el marco constitucional vigente en



los restos mortales que podían yacer en el Valle de los Caídos, de manera que sólo podían descansar en dicho lugar *“las personas fallecidas a consecuencia de la Guerra Civil española, como lugar de conmemoración, recuerdo y homenaje a las víctimas de la contienda”*, lo que conturbó y abrió la espita de mediáticas exhumaciones por todos conocidas²⁹.

cuanto, como sabemos, proscribe la retroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de los derechos individuales (artículo 9.3 de la Constitución). El concepto de retroactividad se identifica con aquellos supuestos en los que la norma anuda *“efectos a situaciones de hecho producidas o desarrolladas con anterioridad”* a su entrada en vigor, cuando incide sobre los *“efectos jurídicos ya producidos”* de situaciones jurídicas nacidas bajo la norma anterior, sobre *“derechos consolidados, asumidos e integrados en el patrimonio”*, sobre *“relaciones consagradas”* o *“situaciones agotadas”* conforme a la legislación antigua. En estos casos se habla de verdadera retroactividad, retroactividad auténtica o retroactividad de grado máximo prohibida constitucionalmente, y es ésta precisamente la que parece acontecer en el precepto analizado con posible afección de derechos individuales, y en esta medida, cercenaría la indicada prohibición de retroactividad que preside nuestro Ordenamiento Jurídico.

²⁹ En las justificaciones de esta iniciativa legal, reflejadas en su Exposición de Motivos, tras reconocer que *“el espíritu de reconciliación y concordia, y de respeto al pluralismo y a la defensa pacífica de todas las ideas, que guió la Transición, nos permitió dotarnos de una Constitución, la de 1978, que tradujo jurídicamente esa voluntad de reencuentro de los españoles, articulando un Estado social y democrático de derecho con clara vocación integradora”* considera después que *“quedan aún iniciativas por adoptar para dar cumplida y definitiva respuesta a las demandas de esos ciudadanos, planteadas*



Por otro lado, la ley incorporaba también un mandato, en su disposición adicional sexta, al propósito de acomodar los fines de la Fundación a los principios incorporados en dicho texto legal³⁰.

Posteriormente, el Real Decreto Ley 10/2018, de 24 de agosto, añadió una disposición adicional sexta *bis* a la Ley de Memoria Histórica, referida a la regulación del procedimiento para dar cumplimiento a las exhumaciones que pudieran resultar de conformidad con

tanto en el ámbito parlamentario como por distintas asociaciones cívicas. Se trata de peticiones legítimas y justas, que nuestra democracia, apelando de nuevo a su espíritu fundacional de concordia, y en el marco de la Constitución, no puede dejar de atender". Concluye que "en definitiva, la presente Ley quiere contribuir a cerrar heridas todavía abiertas en los españoles y a dar satisfacción a los ciudadanos que sufrieron, directamente o en la persona de sus familiares, las consecuencias de la tragedia de la Guerra Civil o de la represión de la Dictadura. Quiere contribuir a ello desde el pleno convencimiento de que, profundizando de este modo en el espíritu del reencuentro y de la concordia de la Transición, no son sólo esos ciudadanos los que resultan reconocidos y honrados sino también la Democracia española en su conjunto".

³⁰ "(...) la fundación gestora del Valle de los Caídos incluirá entre sus objetivos honrar y rehabilitar la memoria de todas las personas fallecidas a consecuencia de la Guerra Civil de 1936-1939 y de la represión política que la siguió con objeto de profundizar en el conocimiento de este período histórico y de los valores constitucionales. Asimismo, fomentará las aspiraciones de reconciliación y convivencia que hay en nuestra sociedad".



lo dispuesto en el precitado artículo 16.3 de aquella³¹, pero también se mantenía silente sobre el régimen patrimonial del Valle de los Caídos. Dicho procedimiento pasaba por un inicio incoado de oficio por el Consejo de Ministros, con designación de un órgano instructor, audiencia de los interesados, y concluía con un acuerdo del máximo órgano colegiado de gobierno.

En lo que aquí nos concierne, es claro que la referida Ley de Memoria Histórica, como decimos, eludió nuevamente discernir sobre el régimen patrimonial del Valle de los Caídos, pero sus previsiones propiciaron, en su aplicación y al ser discutida judicialmente, ciertos pronunciamientos del Tribunal Supremo, debiendo repararse en las Sentencias 1279/2019, de 30 de septiembre (rec.75/2019), 952/2020, de 8 de julio (rec. 79/2019), 954/2020, de 8 de julio (rec.88/2019) y 959/2020, de 9 de julio (rec.108/2019) todas ellas de la Sala Tercera.

En la primera de las Sentencias citadas, que vaticina la pauta argumental de las posteriores, los recurrentes alegaron la inconstitucionalidad del citado Real Decreto Ley 10/2018, de 24 de agosto, cuestionando la concurrencia de los presupuestos habilitadores

³¹ Se declaraba urgente y de excepcional interés público, así como de utilidad pública e interés social, la inmediata exhumación y el traslado de los restos mortales que no reunieran los requisitos señalados en dicho artículo. En particular se hacía referencia a la necesaria e inmediata exhumación de los restos mortales del anterior Jefe del Estado, puesto que su presencia, según explicaba su parte expositiva, *"dificulta el cumplimiento efectivo del mandato legal de no exaltación del franquismo y el propósito de rendir homenaje a todas las víctimas de la contienda"*.



característicos de este instrumento normativo (extraordinaria urgencia y necesidad ex artículo 86.1 de la Constitución)³², sin que se discutiera, sin embargo, al asunto de la retroactividad antes mencionado.

Igualmente se refutaba la ilegalidad de la actuación del Consejo de Ministros en la tramitación del procedimiento de exhumación diseñado por la precitada disposición adicional sexta bis (FJ 6). Esta segunda alegación a su vez se desglosaba en varias invocaciones; la ruptura de la inviolabilidad de la Basílica del Valle de los Caídos, la infracción de la legalidad urbanística, e infracción de la legalidad en materia la sanidad mortuoria, siendo la primera de ellas la que cobra relieve en esta sede.

³² Tal apelación no fue compartida, sin embargo, por la Sala, porque entendió que se había vertido una justificación suficiente de la urgencia y de la necesidad, identificándola con la del cumplimiento de los objetivos fijados por la propia Ley de Memoria Histórica, que requería reservar la sepultura en la Basílica del Valle de los Caídos a los restos de quienes fallecieron como consecuencia de la Guerra Civil. Había un *“propósito de poner fin sin más demora a una situación prolongada durante décadas, en sintonía con el que el Gobierno entiende que es el sentir mayoritario de la sociedad, completa esa justificación”*. Bien es cierto que el Tribunal Supremo apunta que *“puede atribírsele un marcado significado político pero el Gobierno es el órgano constitucional llamado, bajo el control de las Cortes Generales, a dirigir la política interior y exterior, según los artículos 97 y 66.2 de la Constitución, y esa naturaleza no priva de idoneidad a la explicación ofrecida pues la necesidad política no está excluida de las que puede considerar el Gobierno siempre que revista entidad suficiente”* (FJ 5).



De partida, la Sentencia reconoce la evidencia de que *“para llevar a cabo la exhumación es preciso acceder a la Basílica del Valle de los Caídos, lugar de culto de la religión católica”* y que el Acuerdo con la Santa Sede de 3 de enero de 1979 sobre Asuntos Jurídicos reconoce, en su artículo 1.5), la inviolabilidad de los lugares de culto con arreglo a las leyes.

En este punto se confrontan las posiciones de los recurrentes con las de la Abogacía del Estado. Los primeros consideran que *“esta garantía comporta no sólo la necesidad de contar con el consentimiento de la autoridad eclesiástica para entrar en la Basílica sino, también, para acordar la exhumación”* de lo que deducen la incompetencia del Consejo de Ministros. En cambio, el Abogado del Estado, reconociendo que es precisa la autorización eclesiástica o judicial para el acceso a la Basílica, niega que sea necesaria esta autorización para decidir la exhumación.

La Sala resuelve el conflicto considerando que la inviolabilidad del lugar de culto *“no excluye la vigencia y aplicabilidad de las leyes en el interior de la Basílica”* puesto que así resulta de la propia literalidad del artículo 1.5) del Acuerdo de 3 de enero de 1979, y en ese contexto vierte un aserto de especial relevancia en el aspecto dominical que estamos analizando, en cuanto señala que *“la Basílica, el conjunto del Valle de los Caídos, es un bien de titularidad pública estatal integrado en el Patrimonio Nacional, aunque se haya confiado su administración a la Comunidad Benedictina”*.

No obstante, cierra su razonamiento, concluyendo que *“parece claro que la inviolabilidad (...) no puede ir en contra de la aplicación de las “Leyes” cuando en ellas no*



haya nada que afrente, coarte o impida el pleno ejercicio de la libertad religiosa. Y no la afrenta la actuación recurrida pues no está movida por ningún propósito antirreligioso sino por la significación extrarreligiosa del monumento de titularidad estatal en que yacen los restos a exhumar y por la que, inevitablemente, acompaña a estos últimos”.

De la atenta lectura de la trabazón desgranada se puede apreciar que la afirmación referida a la titularidad del Valle de los Caídos y su integración en el Patrimonio Nacional no constituye el fundamento principal del fallo en cuestión. La *ratio decidendi*, por el contrario, se halla en la conclusión final trascrita, según la cual la Ley de Memoria Histórica aplicada por el Consejo de Ministros y lo acordado por éste es respetuoso con la libertad religiosa y, por tanto, con el Acuerdo sobre Asuntos Jurídicos con la Santa Sede.

Debemos convenir en este punto sobre la falta de vinculación de las formulaciones *obiter dicta* contenidas en una sentencia. Así nos lo indica el Tribunal Supremo, cuando señala que “*lo que vincula del precedente es la ratio decidendi de la decisión anterior, sin que tenga esa fuerza lo que en ella se contiene como obiter dicta*”³³, en el entendido de que este tipo de pronunciamientos se identifica con la “*cuestión que se aborda en una resolución judicial de manera tangencial para corroborar o ilustrar la decisión que se toma, con la que no está, sin*

³³ Así se expresa el voto particular formulado a la Sentencia 687/2008, de 8 de abril, de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo (rec. 408/2007).



*embargo, directamente relacionada*³⁴, o con “los criterios expuestos a mayor abundamiento” en contraposición con los criterios que han de ser utilizados como razones básicas o sustanciales para adoptar la solución de que se trate (*ratio decidendi*).

Por tanto, el mencionado pronunciamiento *obiter dicta* sobre la titularidad del Valle de los Caídos carece de la fuerza vinculante propia del concepto estricto de jurisprudencia, en el sentido dispuesto por el artículo 1 apartado séptimo del Código Civil.

Bien es cierto que hubiera sido deseable, incluso necesario, que tal aseveración se hubiera fundado en una justificación jurídica, siquiera mínima, arrojando así algo de luz para comprender su sentido argumental. Su ausencia nos obliga a aguardar futuros pronunciamientos que resuelvan de manera frontal la cuestión, valedores o no del criterio tan sintéticamente expuesto en la sentencia analizada.

En las posteriores Sentencias 952/2020, de 8 de julio (rec. 79/2019)³⁵, 954/2020, de 8 de julio (rec.88/2019)³⁶ y 959/2020, de 9 de julio (rec.108/2019)³⁷ se remeda el referido pronunciamiento *obiter dicta* en términos idénticos y en similar contexto, desprovisto igualmente de una justificación jurídica que le diera, al menos, un exiguo soporte.

5. La Ley de Memoria Democrática.

³⁴ Según la definición del Diccionario panhispánico del español jurídico

³⁵ En su FJ 4, letra d).

³⁶ En su FJ 5, letra a).

³⁷ En su FJ 5.



En el marco de las nuevas políticas iniciadas por la denominada Ley de Memoria Histórica, germina la Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática. Se funda en la idea de reclamar y exigir una suerte de contrapeso o compensación al proselitismo vertido durante el régimen preconstitucional, recordando así – en su Preámbulo- los monumentos conmemorativos, panteones y otros análogos erigidos en aquella época, de entre los cuales se identifica al Valle de los Caídos como *"el proyecto memorial más importante (...), inaugurado por el dictador Francisco Franco en el vigésimo aniversario de la «victoria» militar (1 de abril de 1959)"*. Tal relevancia le hace acreedor en esta Ley de *"una especial atención al estar llamado a ser un eje fundamental de la resignificación democrática contemporánea de las políticas franquistas de memoria (...)"*.

Su Título Segundo hace referencia a las denominadas *"Políticas Integrales de Memoria Democrática"*, entendiendo por tales *"las medidas y actuaciones necesarias para el conocimiento y conmemoración de los hechos representativos de la memoria democrática y el reconocimiento de las personas que lucharon por la libertad y la democracia"* (artículo 10). Se impone un deber de memoria –así se rubrica el artículo 34-³⁸, y dentro de ese marco se crea una nueva categoría jurídica

³⁸ De manera que *"las administraciones públicas desarrollarán todas aquellas medidas destinadas a evitar que las violaciones de derechos humanos que se produjeron durante el golpe de Estado, la Guerra y la Dictadura, puedan volver a repetirse"*.



de contornos poco ciertos, denominada Lugar de Memoria Democrática³⁹.

Su régimen de protección (artículo 52) anida una obligación de *"garantizar su perdurabilidad, identificación, explicación y señalización adecuada"*, sin perjuicio de la protección que le corresponda según la normativa de patrimonio histórico, urbanística u otra sectorial.

El artículo 53, por su parte, señala las funciones a las que han de orientarse estos Lugares de Memoria Democrática, y así se les reconoce *"una función conmemorativa, de homenaje, didáctica y reparadora"* para a continuación disponer que *"el departamento competente en esta materia establecerá medios de difusión e interpretación de lo acaecido en el mismo"*. Su ulterior precepto (artículo 54), encumbra al Valle de los

³⁹ La Exposición de Motivos refiere que *"la sección 4.ª regula los lugares de memoria democrática, que tendrán una función conmemorativa y didáctica, para los que se crea un inventario como instrumento de publicidad y conocimiento de los mismos"*. Su artículo 49, efectivamente, define el Lugar de Memoria Democrática como *"aquel espacio, inmueble, paraje o patrimonio cultural inmaterial o intangible en el que se han desarrollado hechos de singular relevancia por su significación histórica, simbólica o por su repercusión en la memoria colectiva, vinculados a la memoria democrática, la lucha de la ciudadanía española por sus derechos y libertades, la memoria de las mujeres, así como con la represión y violencia sobre la población como consecuencia de la resistencia al golpe de Estado de julio de 1936, la Guerra, la Dictadura, el exilio y la lucha por la recuperación y profundización de los valores democráticos"*.



Caídos como el Lugar de Memoria Democrática por excelencia⁴⁰.

Su primera preocupación es cambiar su tradicional denominación, de modo que, por orden legal, el Valle de los Caídos debe renombrarse como Valle de Cuelgamuros. La segunda es declarar su "resignificación", de modo que, como Lugar de Memoria Democrática, irá destinado "a dar a conocer, a través de planes y mecanismos de investigación y difusión, las circunstancias de su construcción, el periodo histórico en el que se inserta y su significado, con el fin de fortalecer los valores constitucionales y democráticos".

Por otro lado, se reproducen las prohibiciones ya contempladas en la anterior Ley de Memoria Histórica atinentes a la realización de actos de naturaleza política o exaltación de la Guerra, sus protagonistas o de la Dictadura, y en lo referido a que solo pueden yacer los restos mortales de personas fallecidas a consecuencia de la Guerra.

⁴⁰ Su Exposición de Motivos sigue señalando que "en cuanto al Valle de los Caídos, además de modificar su denominación como Valle de Cuelgamuros y mantener las normas ya recogidas en la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, que permitieron la salida de los restos del dictador Francisco Franco del mausoleo, se enfatiza su resignificación como lugar de memoria democrática con una finalidad pedagógica y se reconoce el derecho de los familiares a recuperar los restos de sus ascendientes. Finalmente, se declara extinguida la Fundación de la Santa Cruz del Valle de los Caídos, disponiendo que se establezca por real decreto el nuevo marco jurídico aplicable."



Asimismo, se declara extinguida la Fundación, bajo la justificación de que sus fines resultan incompatibles con los principios y valores constitucionales⁴¹, aunque difiere los efectos de dicha extinción hasta la aprobación de un real decreto en el que se establezca el nuevo marco jurídico aplicable, el cual ha de determinar la organización, funcionamiento y su régimen patrimonial. Transitoriamente, se señala que el Consejo de Administración del Patrimonio Nacional continuará ejerciendo las funciones de patronato y representación de la Fundación (disposición transitoria primera)⁴².

⁴¹ Lo que resulta ciertamente contradictorio, por cuanto la denominada Ley de Memoria Histórica parecía haber acomodado los fines de la Fundación al orden constitucional, ya que, como hemos visto *ut supra*, su disposición adicional sexta señalaba que *"la fundación gestora del Valle de los Caídos incluirá entre sus objetivos honrar y rehabilitar la memoria de todas las personas fallecidas a consecuencia de la Guerra Civil de 1936-1939 y de la represión política que la siguió con objeto de profundizar en el conocimiento de este período histórico y de los valores constitucionales. Asimismo, fomentará las aspiraciones de reconciliación y convivencia que hay en nuestra sociedad"*.

⁴² *"Hasta la aprobación del real decreto contemplado en el artículo 54.6, el Consejo de Administración del Patrimonio Nacional continuará ejerciendo las funciones de patronato y representación de la Fundación de la Santa Cruz del Valle los Caídos, rigiéndose para ello transitoriamente por la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Fundaciones, y por el Real Decreto 1337/2005, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de fundaciones de competencia estatal.*

Dichas funciones se orientarán, además de a la conservación y mantenimiento de la finca y de los edificios e instalaciones, a la preparación de la liquidación de la actual fundación al



Finalmente se deroga la normativa que hasta ahora regía el Valle de los Caídos, conforme apunta la disposición derogatoria única ⁴³.

Por tanto, a pesar de la extinción *ope legis* de la Fundación, se vuelve a generar una situación transitoria (similar a la que ya se previno en la Ley de Patrimonio Nacional), de modo que mientras ésta subsista se impide cualquier efecto traslativo de la titularidad dominical de los bienes del Valle de los Cuelgamuros, manteniéndose en la dotación de la Fundación.

Su titularidad sigue correspondiendo a la Fundación en tanto su extinción no cobre potencia. Debe reconocerse, empero, que desde el momento en que se implemente

objeto de determinar los inventarios, presupuesto y cuentas de la misma, considerando de forma integral la totalidad de la gestión económica de las actividades desarrolladas en el Valle de los Caídos por la fundación o por su administrador delegado. A estos efectos, el Consejo de Administración del Patrimonio Nacional contará con la colaboración de los órganos de la Administración General del Estado competentes por razón de la materia".

⁴³ *"sin perjuicio de lo establecido en la disposición transitoria primera, quedan derogados el Decreto de 1 de abril de 1940; el Decreto-ley de 23 de agosto de 1957 por el que se establece la Fundación de la Santa Cruz del Valle de los Caídos; la disposición final tercera de la Ley 23/1982, de 16 de junio, reguladora del Patrimonio Nacional, y el artículo 58 de su Reglamento, aprobado por Real Decreto 496/1987, de 18 de marzo, que asignan al Consejo de Administración del Patrimonio Nacional las funciones de patronato y representación de la fundación creada por el Decreto-ley de 23 de agosto de 1957".*



el referido real decreto, la titularidad de los bienes se postrará en el Patrimonio del Estado –como ya augurara la Ley de Patrimonio Nacional-, o en el Patrimonio Nacional, según se deslice una u otra opción en el futuro desarrollo reglamentario. Sorprende, no obstante, que, una vez más, se optara por dilatar en el tiempo la decisión sobre dónde residenciar definitivamente la titularidad de estos bienes.

Y desconcierta aún más la aparente dejadez de los últimos tiempos, puesto que a pesar de que en los sucesivos planes anuales normativos de 2023, 2024 y 2025, de la Administración General del Estado, se había programado aprobar el real decreto de organización, funcionamiento y régimen patrimonial del Valle de Cuelgamuros, se ha incumplido dicho propósito año tras año hasta la fecha.

6. Ideas finales a modo de recapitulación.

Sigue sin concluir el proceso de regularización patrimonial del Valle de Cuelgamuros. Como hemos columbrado, en un primer periodo preconstitucional se atribuyó, sin balbuceos, su titularidad dominical a la Fundación gestora, alejándolo del Patrimonio Nacional y aún más del Patrimonio del Estado.

En una segunda etapa, coincidente con los inicios del vigente régimen constitucional, aun siendo conscientes de esa anomalía o especialidad patrimonial, se demoró su solución a un momento más tardío con una determinación posiblemente premeditada para evitar reabrir las heridas que acababan de cerrarse en el decurso de la *Transición*.

Con posterioridad, se develan unas nuevas políticas denominadas de Memoria Histórica o Memoria



Democrática, en las que se moteja la concordia sellada en nuestra Carta Magna, vindicando las culpas del pasado con unas leyes con vocación redentora, en las que se propenden medidas compensatorias de los pasados oprobios y agravios⁴⁴ que hubieran requerido,

⁴⁴ Una de las principales complicaciones de estas leyes memorialistas se halla en la determinación de su ámbito de aplicación subjetivo y alcance temporal, lo que se ha puesto de manifiesto en determinadas iniciativas legislativas. Así, la Ley 1/2024, de 15 de febrero, de derogación de la Ley 14/2018, de 8 de noviembre, de Memoria Democrática de Aragón, en la que se discute el radio de actuación de la Ley que se deroga en cuanto ésta suponía –en palabras del Preámbulo de la ley derogatoria- *"la idealización extrema de la Segunda República, pretendiendo enlazar este período convulso de nuestra historia con el modelo de democracia actual; la condena de crímenes y atrocidades cometidas por un bando durante la guerra civil, pero la relativización de los cometidos por el otro, y la limitación de la definición de "víctimas" a los que sufrieron muerte y represión por una parte, pero no por la otra. El texto olvida y excluye de su ámbito de aplicación otros periodos, como el período de la Segunda República (1931-1936), cuando es notorio que en aquel y en otros periodos, la violencia política ejercida merecería su inclusión, a modo de lección histórica"*-así se justifica la derogación operada-. En esta misma línea, la Ley 5/2024, de 26 de julio, de Concordia de la Comunitat Valenciana o la Ley 1/2024, de 8 de octubre, de derogación de la Ley de Cantabria 8/2021, de 17 de noviembre, de Memoria Histórica y Democrática de Cantabria.

Las leyes autonómicas citadas cuestionan, en definitiva, los riesgos del presentismo histórico y la ideologización o adoctrinamiento mediante la interpretación histórica en la que pueden incurrir las leyes memorialistas reduccionistas.



quizá, un tratamiento más discreto y menos utilitarista desde el punto de vista partidista. Pero incluso en esta tercera etapa no se termina de perfilar el régimen patrimonial del Valle de Cuelgamuros, perpetuándose su peculiar provisionalidad. Parece persistir entre los departamentos ministeriales afectados⁴⁵ una suerte de pulsión inhibitoria o reticencia a asumir su titularidad dominical. Lo cierto es que, por unas razones u otras, la denunciada indeterminación del régimen patrimonial ha permanecido latente desde los años cuarenta del pasado siglo hasta el presente.

Ha de convenirse, no obstante, que el proceso de extinción de la Fundación ya está iniciado, lo que presagia una solución más cercana que desenrede de una vez esa estable y contradictoria transitoriedad.

Desde el momento en que se afronte la regulación pendiente quedará reforzada la controvertida competencia estatal para iniciar el procedimiento de declaración del Valle de Cuelgamuros como Bien de

⁴⁵ Patrimonio Nacional es un organismo público cuyo Consejo de Administración depende orgánicamente de la Presidencia del Gobierno, a través del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, según el artículo 1.5 del Real Decreto 204/2024, de 27 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes; mientras que las funciones concernientes al Patrimonio del Estado se ejercitan por la Dirección General de Patrimonio del Estado, que actualmente depende de la Subsecretaría de Estado de Hacienda, según el artículo 12.5.b) del Real Decreto 206/2024, de 27 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda.



Castilla-La Mancha

Gabilex

Nº 46

Junio 2026

<https://gabinetejuridico.castillalamancha.es/ediciones>

Interés Cultural, en su caso, descartándose definitivamente, por tanto, la competencia autonómica.