

R=80.148

José Fariña Tojo

LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO URBANO
Instrumentos normativos



*Agradezco el apoyo que me han prestado
los profesores de la Escuela Técnica Superior
de Arquitectura de Madrid a quienes comenté mi idea
de escribir este libro. Y en particular a Enrique Porto
y a Carlos Sambricio por sus valiosas sugerencias.*

PRIMERA PARTE
INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO 1

LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO URBANO

PATRIMONIO CULTURAL Y PATRIMONIO URBANO

En una Cédula de Carlos IV del año 1803 se concreta, por primera vez en la legislación española, el concepto de *monumento*. Sin embargo, su definición no incluía los mismos elementos que ahora. Al hablar de *monumentos antiguos*, además de los edificios se refería también a objetos muebles muy variados, e incluso a bienes de naturaleza urbana tales como calzadas, caminos o acueductos¹.

Ya en este siglo, la ley de 4 de marzo de 1915 es una ley sobre «Monumentos Arquitectónicos Artísticos». El *monumento*, aunque restringido al ámbito inmueble, es ahora *artístico*². También en la normativa históricamente más antigua aparecen expresiones tales como *Patrimonio Artístico* o, más corrientemente, *Tesoro Artístico*.

El Decreto Ley de 9 de agosto de 1926, muy importante debido a una serie de razones que se analizarán más adelante³, se refiere al *Tesoro Artístico Arqueológico Nacional* como el conjunto de «muebles e inmuebles dignos de

¹ Así puede leerse en el Libro VIII de la *Novísima Recopilación*: «Por monumentos antiguos se deben entender las estatuas, bustos y bajorrelieves, de cualesquiera materia que sean, templos, sepulcros, teatros, anfiteatros, circos, naumaquias, palestras, baños, calzadas, caminos, acueductos, lápidas o inscripciones, mosaicos, monedas de cualquier clase, camafeos, trozos de arquitectura, columnas miliarias, instrumentos músicos tales como...» (Ley III, Título XX).

² Y no solamente artístico. Según esta ley son monumentos «aquellos inmuebles de valor histórico o artístico que así se declaren...». Como puede observarse la valoración *artística* va acompañada también de la *histórica*, como en tantas ocasiones al referirse al tema del Patrimonio.

³ Entre ellas, y respecto al tema que nos ocupa, extiende la valoración y protección del inmueble al entorno urbano. Es necesario destacar la importancia de la cuestión. Aunque ya se había planteado por muchos autores la necesidad de considerar el entorno urbano (así por ejemplo, Sitte en su tratado *Construcción de ciudades según principios artísticos*), no se había incluido todavía en ninguna legislación europea.

ser conservados para la nación por razones de Arte y Cultura». También la ley de 13 de mayo de 1933 es una «Ley para la Defensa, Conservación y Acrecentamiento del Patrimonio Histórico Artístico Nacional». Una ley, por tanto, que se refiere al *Patrimonio Histórico Artístico*. Como puede observarse, ya desde estas primeras normas aparecen lo artístico, lo histórico y lo cultural como referentes del Patrimonio o del Tesoro.

Referentes que también se reflejan en artículo 46 de la actual Constitución, donde puede leerse: «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». Se consideran, por tanto, de forma conjunta los patrimonios *histórico, cultural y artístico*.

También, y casi en lo más alto del jerarquizado sistema de planeamiento español, entre las determinaciones de los Planes Directores Territoriales de Coordinación figuran: «Las medidas de protección a adoptar en orden a la conservación del suelo, de los demás recursos naturales y a la defensa, mejora, desarrollo o renovación del medio ambiente natural y del patrimonio histórico-artístico»⁴. Aunque en este caso se trate de una figura de planeamiento casi inédita hasta el momento (y que probablemente lo seguirá siendo en el futuro) ello no quiere decir que la protección del Patrimonio no estuviera en la mente del legislador al redactar el artículo.

De todas estas denominaciones que parecen referirse a lo mismo, la más comprensiva, probablemente, sea la de *Patrimonio Cultural*. De hecho, es la que últimamente más se viene empleando, tanto en España como en los organismos internacionales⁵. Así por ejemplo, la Convención de la UNESCO de París de 1972 trató sobre el «Patrimonio mundial cultural y natural». En definitiva, se puede entender el Patrimonio Cultural como el conjunto de bienes heredados y dignos de protección que, de una forma u otra, ha producido la Humanidad, frente al legado de la naturaleza al que suele aplicarse la expresión de Patrimonio Natural.

LO HISTÓRICO Y LO ARTÍSTICO

Aunque en un primer análisis lo histórico y lo artístico, en tanto que relacionados con el Patrimonio Cultural, parecen referirse a lo mismo, lo cierto es

⁴ Artículo 8.2.c del Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, vigente desde que la STC 61/1997, de 20 de marzo, declaró inconstitucional y nulo el apartado 1.º de la disposición derogatoria única del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de 26 de junio de 1992.

⁵ La primera vez que aparece la expresión *bien cultural* con estas connotaciones es en el año 1954 en la Convención de La Haya sobre protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado.

que existe una clara diferencia entre ambos⁶. Así como algunas veces, para determinar el valor histórico, es posible recurrir a criterios más o menos objetivos, tales como el valor de antigüedad o el de firma, no sucede lo mismo respecto a lo artístico, porque lo artístico puede variar con relativa facilidad de una generación a otra. Incluso lo normal es encontrar opiniones muy diferentes aún para el mismo período histórico.

Forzando la situación al límite podría hablarse, por ejemplo, de objetos o lugares de gran importancia desde el punto de vista histórico y nula desde el artístico. O a la inversa⁷. Probablemente ambos términos deberían de complementarse, e incluso acompañarse por otros. Así es como lo entiende la vigente Ley del Patrimonio (cursiva del autor): «Integran el Patrimonio Histórico Español los inmuebles y objetos muebles de interés *artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico o técnico*. También forman parte del mismo, el patrimonio documental y bibliográfico, los yacimientos y zonas arqueológicas, así como los sitios naturales, jardines y parques que tengan valor *artístico, histórico y antropológico*» (art. 1.2)⁸.

Las relaciones entre lo histórico y lo artístico⁹ son complejas, y en una gran parte de los casos beligerantes. Parecería que cuestiones como la restauración (volver la cosa a su condición original) podrían estar a salvo de esta polémica. Pero, tal y como algunos autores afirman¹⁰, ni siquiera en este caso es po-

⁶ Según José Ramos Illán y Pablo Julio Roldán Verdejo el valor artístico: «Es el que corresponde a una obra de arte por sus valores estéticos, calidad de diseño o de concepción y de ejecución. Es independiente de su relación con personas o acontecimientos e incluso con su propio autor. Se trata, por tanto, de un *valor intrínseco*. Mientras que: «El valor histórico, a diferencia de lo que ocurre con el artístico, no es intrínseco, sino extrínseco o proyectado por la relación de la obra u objeto con personas, acontecimientos o culturas» («Consideraciones sobre los valores histórico y artístico en los bienes muebles e inmuebles», *Revista de Derecho Urbanístico* 106, 1988, pp. 42 y 46).

⁷ «Cuando se trata de inmuebles, un afán simplificador y omnicompreensivo ha conducido al empleo del término sintético “histórico-artístico”, lo que puede llevar a la confusión de atributos de muy distinta naturaleza. Que el Palacio Ducal de Venecia no sólo tiene un valor histórico, sino también artístico, resulta evidente; no obstante, la casa natal de Edison, en Ohio, teniendo un interés histórico no resulta fácil atribuirle un valor artístico significativo» (*ibid.*, p. 42).

⁸ En realidad resulta curioso que una ley que se dice del Patrimonio Histórico Español, con un preámbulo que solo se refiere al Patrimonio Histórico, que en su artículo primero dice que «son objeto de la presente Ley la protección, acrecentamiento... del Patrimonio Histórico Español» luego, al definir ese *Patrimonio Histórico* sea una de las más comprensivas de las realizadas hasta la fecha. Lo que hace todavía más extraño que su título no sea el de *Ley del Patrimonio Cultural español*. De todas formas en el capítulo siguiente se matizará esta afirmación.

⁹ Entendido como aquello relativo a la ciencia que trata de la belleza y de la teoría fundamental y filosófica del arte y, por tanto, cercano a lo artístico.

¹⁰ «Negar el conflicto histórico-estético que es inevitable por principio, conduce a una actitud osada de *certeza* y de falta de cautela. Señala Philippot que cualquier intervención, por ligera que sea, mueve la quietud histórica de una obra. [...] También afirma Philippot que respetar absolutamente la historicidad de la obra —es decir como nos llega a nosotros con la transformación de su materia, con el deterioro e intervenciones en su paso por el tiempo—, no sig-

sible soslayar el problema. ¿Cómo se podría evitar al plantear temas como la renovación urbana o la rehabilitación!

Sólo corrigiéndose e influyéndose mutuamente ambos criterios podría evitarse tantas demoliciones, que justificadas por una pretendida falta de calidad artística, terminarían por arrasarse la mitad de nuestro Patrimonio, sin pensar que, probablemente, esta falta de calidad depende del canon artístico de cada generación. Y eso en el supuesto de que se estuviera en condiciones de fijar un canon más o menos aceptado por todos. Por el contrario, atendiendo a criterios artísticos podría atemperarse cierto conservacionismo radical, que considerando criterios puramente históricos (del tipo de «todo aquello que tenga más de cien años») pretende que, por ejemplo, algunas de nuestras ciudades sean organismos esclerotizados. En general, esta última postura parte de la consideración de la ciudad, o por lo menos de determinadas zonas de la misma, como algo que debe ser terminado. Las frases *terminar*, *rematar* o *completar* la ciudad están en el sustrato de esta forma de pensar¹¹.

La ciudad es un artefacto que se está haciendo continuamente, que continuamente hay que ir adaptando a las necesidades y requisitos de cada generación, que no debería de terminarse jamás. Por eso una ciudad no se puede inmovilizar. Por eso algunos edificios, aunque tengan más de cien años, deben tirarse, determinadas alineaciones de calles deben cambiarse, y la silueta urbana puede variar ostensiblemente de como era en la Edad Media. Claro que hay que hacerlo con cautela ya que, de lo contrario, se podrá privar a las generaciones futuras de determinados elementos básicos de la cultura de un pueblo, de un país o incluso de toda la humanidad.

Es cierto que hay momentos en los que es muy difícil adoptar una postura proteccionista. Cuando a las puertas de las ciudades se agolpaban miles de personas sin vivienda, o en infraviviendas que imposibilitaban una vida digna. Entonces el Patrimonio Cultural pasaba a segundo plano ante las necesidades de pura supervivencia. Así fue como desapareció una parte importante del legado cultural de las ciudades españolas en las décadas de los sesenta y setenta de este siglo. Afortunadamente, el momento actual es distinto. Aque-

nifica que aquella (la vía histórica), no haya dañado la estética de la misma. De modo que el conflicto entre lo histórico y lo estético nos espera siempre al iniciar una lectura crítica de una obra de arte, objeto cultural. Nuestra identidad como restauradores respondería a lo que Chirici resume: *la oscilación entre revivir (una obra) y conservarla no resuelve nuestro problema. Conservarla solamente sin más intervención que la destinada a protegerla, la puede convertir, en ciertos casos, en un testimonio muerto del pasado si da cuenta solo de su historicidad pero no de su estética* (DEL VALLE, Carmen, «La Restauración: lugar insoslayable de dificultad y compromiso», *Restauración y Rehabilitación* 0, julio-agosto de 1994, p. 45).

¹¹ Para este conservacionismo radical la terminación de la ciudad significa la imposibilidad de su modificación. Si esta ciudad ha sido terminada en la Edad Media o en mitad del XVIII hay que inmovilizarla. Si no está acabada, hay que hacerlo cuanto antes para proceder a su inmovilización.

llas urgencias ya no se producen en la mayor parte de Europa. Ahora lo difícil es tirar cualquier cosa, cambiar una alineación o variar la silueta urbana.

EL PAPEL DEL ESTADO EN LA CONSERVACIÓN DEL PATRIMONIO

El Patrimonio Cultural español no está formado exclusivamente por bienes propiedad del Estado. El carácter público de los mismos no es indicativo de que éste sea necesariamente su titular. Sin embargo, y ya se verá más adelante en detalle, aunque los bienes culturales puedan ser privados (y también públicos) en cuanto a su titularidad, *la función que han de cumplir es esencialmente pública*¹². Esto es algo muy importante ya que uno de los problemas a resolver en la conservación del Patrimonio, es precisamente el de hacer compatible esta función pública con la titularidad privada del bien¹³.

Pero, además, resulta que el propio Estado (en sus formas central, autonómica y local) es el propietario de una parte importante de este Patrimonio. El otro gran propietario es la Iglesia Católica. En ambos casos, como veremos, esta singularidad en la titularidad de los bienes puede plantear algunos problemas. El hecho de que, según el mandato del artículo 46 de la Constitución, el Estado sea el encargado de la salvaguardia, la conservación y la promoción del Patrimonio Cultural, y la vez sea el propietario de una buena parte del mismo, en apariencia debería de facilitar las cosas. El problema, en países como Italia o España con un enorme Patrimonio, es la desproporción existente entre los escasos recursos y la gran cantidad de bienes a conservar. De cualquier forma este mandato constitucional debe ser cumplido por el Estado. Para ello debería de atender a los siguientes aspectos:

1. *Necesidades educativas*. Uno de los objetivos fundamentales del Estado (entendiendo el concepto de Estado en un sentido amplio) debería ser que el ciudadano llegara a estimar en su justa medida el legado recibido de sus antepasados. Para ello parece necesario actuar en todos los niveles educativos,

¹² GARCÍA DE ENTERRÍA, E. «Consideraciones sobre una nueva legislación del patrimonio histórico, artístico y cultural», *Revista Española de Derecho Administrativo* 39, 1983) plantea que este tipo de bienes, aunque sean de propiedad privada, tienen un aspecto de titularidad colectiva ya que la colectividad tiene derecho a su goce y disfrute.

¹³ El problema de justificar la invasión por el Estado del ámbito privado de estos bienes, ha sido ya planteado por diferentes autores. Podrían hacerse dos grandes grupos entre los que lo han tratado. El primero es el de aquellos que piensan que esta justificación es la misma que la que posibilita la policía administrativa y que se basa en el mecanismo de la autorización. Así, entre otros, la sentencia del Supremo de 6 de noviembre de 1973 (Ar. 4018) o Tomás-Ramón Fernández en el Congreso Iberoamericano de urbanismo. Otros piensan que se trata de una propiedad estatutaria. Así, MARTÍN MATEO, Ramón, «La propiedad monumental», en la *Revista de Derecho Administrativo* 49.

y mediante aquellos resortes culturales e informativos que estén en sus manos¹⁴. No hay más que contemplar el actual panorama educativo español, o leer la programación de las cadenas públicas de televisión, para comprender que, en general, no parece que se intente acrecentar el amor por nuestro Patrimonio. Y, sin embargo, para una efectiva protección del mismo es imprescindible que la sociedad comprenda la necesidad de invertir parte del esfuerzo comunitario en la salvaguardia de nuestra herencia cultural.

2. *Medidas de fomento*. Pueden tomarse desde una doble perspectiva: en primer lugar, contando con unos presupuestos adecuados, tanto por parte del Estado, como de las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos; en segundo lugar, estableciendo medidas que incentiven la conservación (tales como desgravaciones en determinados impuestos, o equiparando las ayudas a la rehabilitación con las que se ofrecen a las nuevas construcciones). Las cantidades reservadas en los presupuestos a estas cuestiones siempre resultan insuficientes, todavía más en países como España, Francia o Italia. Por ello es necesario ser muy estrictos en el establecimiento de prioridades. Puede recurrirse a la propuesta del Consejo de Europa de dar preferencia en la asignación de ayudas a los bienes de nula rentabilidad económica. Por otra parte, y según el artículo 68 de la Ley del Patrimonio Histórico Español, es obligatorio destinar el 1 por 100 de toda obra pública de financiación estatal a subvencionar trabajos de conservación o enriquecimiento¹⁵. Se trata de una medida de fomento muy importante que sería conveniente aplicar en toda su extensión.

3. *Actividad legislativa*. Es un campo esencial en el que, actualmente, la Administración central comparte competencias con las Comunidades Autónomas¹⁶. La situación antes de la aprobación de la ley 16/1985, de 25 de junio,

¹⁴ Para José Luis Álvarez, y hablando de la necesidad de inculcar la idea de que el Patrimonio es una riqueza general perteneciente a todos: «Esta función se encuadra dentro de la labor general de culturización y educación, y como tal corresponde a todos los organismos del Estado encargados de esa actividad. En primer lugar al Ministerio de Educación, y simultáneamente a todos los demás entes responsables directa o indirectamente de la creación o la conservación de la cultura, y naturalmente no sólo a los órganos centrales sino también a los de ámbito territorial, regional, provincial o municipal» (*op. cit.*, p. 34).

¹⁵ Aunque, en realidad, existen una serie de excepciones especificadas en el art. 68.3 de la LPHE, esta importantísima norma para la conservación del Patrimonio Cultural español, que se abordará con mayor detalle en otro capítulo, se refleja en el art. 68.1 de la LPHE: «En el presupuesto de cada obra pública, financiada total o parcialmente por el Estado, se incluirá una partida equivalente, al menos al 1 por 100 de los fondos que sean de aportación estatal con destino a financiar trabajos de conservación o enriquecimiento del Patrimonio Histórico Español o de fomento de la creatividad artística, con preferencia en la propia obra o en su inmediato entorno».

¹⁶ Según Félix Benítez de Lugo y Guillén: «A tenor de la LPHE, las Comunidades Autónomas tienen competencias legislativas y ejecutivas. Las Comunidades Autónomas pueden legislar sobre la materia, siempre que se respete la legislación estatal que tiene carácter prevalente. Y la competencia ejecutiva se reconoce tanto respecto a las propias leyes como de las del Estado» (*El Patrimonio Cultural Español*, Comares, Granada, 1995, p. 125).

del Patrimonio Histórico Español era una especie de caos legislativo que, por lo menos desde este punto de vista, la citada ley vino a resolver. Para tener una idea del problema baste con decir que entre leyes, órdenes y decretos estaban vigentes no menos de cuarenta normas que afectaban directamente al tema. Desde la Ley de 7 de julio de 1911, que estableció requisitos a los que habían de someterse las excavaciones artísticas y científicas y la conservación de las ruinas y antigüedades, hasta la Orden de 25 de marzo de 1980, sobre inspección de los yacimientos arqueológicos. Pasando por supuesto, por la Ley de 13 de mayo de 1933 (modificada por la de 22 de diciembre de 1955) sobre defensa, conservación y acrecentación del Patrimonio Histórico-artístico nacional¹⁷.

4. *Misión catalogadora*. Se deduce específicamente del artículo 1.3 de la vigente Ley del Patrimonio, donde puede leerse: «Los bienes más relevantes del Patrimonio Histórico Español deberán ser inventariados o declarados de interés cultural en los términos previstos en esta ley». En este aspecto, tanto la administración central como las Comunidades Autónomas están haciendo esfuerzos para conseguir catalogar la totalidad del legado cultural español. Es una misión muy ambiciosa dado el número de bienes a incluir. Ya existía, aunque sólo para monumentos declarados, el *Inventario del Patrimonio Artístico y Arqueológico de España*, además de los *Monumentos de Arquitectura Militar de España*, los *Sitios mixtos urbano-rurales de España* y los *Conjuntos Histórico-Artísticos*. También se ha ido editando el *Catálogo Monumental de España*¹⁸. Pero esta misión catalogadora no se circunscribe solamente a las administraciones central y autonómica, sino que compete también a la local, a través de los planes de urbanismo¹⁹.

¹⁷ La vigente Ley se completó al año siguiente con la aprobación del R. D. 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la Ley del Patrimonio Histórico Español.

¹⁸ Sin embargo, tal y como dice José Luis Álvarez, y aunque parezca sorprendente: «Todavía el mejor inventario del Patrimonio español es el que a lomos de una mula, sin medios de reproducción ni comunicación, hizo en el siglo XVIII un hombre aislado, don Antonio Ponz. Pensar que durante todo el siglo XX el Estado con una organización territorial, un Ministerio de Educación, diversos departamentos o direcciones culturales, las universidades, cincuenta diputaciones, la fotografía, el cine y los medios de reproducción que hoy tenemos, y a pesar de habérselo propuesto en las leyes, haya sido incapaz de igualar aquella labor y de contar con un fichero fotográfico completo, indudablemente sonroja» (*Sociedad, Estado y Patrimonio Cultural*, Espasa Calpe, Madrid, 1992, p. 35). A pesar de que esta cita se reproduce de un artículo publicado en el diario *Ya* en marzo y abril de 1975, probablemente podría ser suscrita en parte en el momento actual, ya finalizando el siglo.

¹⁹ Los catálogos incluidos en los planes de urbanismo aparecen en el artículo 25 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 9 abril de 1976, que dice: «La protección a que los Planes Especiales se refieren, cuando se trate de conservar o mejorar monumentos, jardines, parques naturales o paisajes, requerirá la inclusión de los mismos en catálogos aprobados por el Ministerio de la Vivienda, o la Comisión Provincial de Urbanismo, de oficio o a propuesta de otros órganos particulares».

El hecho, como ya se ha indicado al comienzo de este apartado, de que el Estado sea el titular de una parte importante de nuestro Patrimonio Cultural debería facilitar las cosas. Pero esta es una espada de doble filo, ya que si el propio Estado, como propietario, no es capaz de cumplir sus propios preceptos y recomendaciones, el espejo en el que se debe mirar el particular, también propietario de alguno de estos bienes, no parece el más recomendable. Por eso, el estado de dejadez y deterioro en el que se encuentra parte de este Patrimonio propiedad de las distintas administraciones (central, autonómica o local), debería ser uno de los primeros errores a corregir.

LOS BIENES DE LA IGLESIA CATÓLICA

Es bien conocida por todos la importancia del Patrimonio Cultural español que se encuentra en manos de la Iglesia Católica²⁰. A pesar de todas las vicisitudes acaecidas a este Patrimonio (entre ellas los diferentes períodos de desamortización), la realidad debe de pasar por el reconocimiento de este hecho.

Durante bastantes años, desde 1953, la única regulación procedía del Concordato firmado entre el Estado español y la Santa Sede, pero en el año 1978 se firmó un Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales. En este Acuerdo existía el mandato de creación de una Comisión mixta²¹, que comenzó a trabajar a finales de 1980. Fruto de esta labor fue la firma de un «Documento relativo al marco jurídico de actuación mixta Iglesia-Estado sobre Patrimonio Histórico-Artístico» que se encargaría de regular estas actuaciones.

Por supuesto hay que considerar también lo preceptuado en el artículo 28.1 de la Ley del Patrimonio Histórico Español sobre la imposibilidad de transmisión de bienes eclesiásticos declarados que, pese a referirse tan solo a muebles, tiene una gran importancia y no estuvo exento de polémica en su momento²².

²⁰ En el diario de sesiones de las Cortes puede leerse la respuesta del diputado Clotas, del Grupo Socialista, a la defensa de José Luis Álvarez de una enmienda a la disposición adicional 2.^a (recogida por Concepción Barrero Rodríguez): «Con toda brevedad, y sin ánimo de entrar en un debate que tampoco nosotros deseamos ni creemos que sea pertinente sobre quién es clerical o quién es anticlerical, ni siquiera en el proceso sobre el importantísimo papel que la Iglesia ha tenido y sigue teniendo en la conservación de nuestro Patrimonio, yo quiero recordar aquí que *casí un 80 por 100 del Patrimonio Histórico Español está en posesión de la Iglesia*» (cursiva del autor).

²¹ «A estos efectos, y a cualquier otro relacionado con dicho Patrimonio, se creará una Comisión Mixta en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor en España del presente Acuerdo» (según el art. 15 del Acuerdo sobre Enseñanza y Asuntos Culturales).

²² Dice el artículo 28.1: «Los bienes muebles declarados de interés cultural y los incluidos en el Inventario General que estén en posesión de instituciones eclesiásticas, en cualquiera de sus establecimientos o dependencias, no podrán transmitirse por título oneroso o gratuito ni cederse a particulares ni a entidades mercantiles. Dichos bienes solo podrán ser enajenados o

A pesar de que muchas de las afirmaciones realizadas sobre el tema son controvertidas, es posible mencionar algunos puntos sobre los que parece existir cierto acuerdo. El primero, aunque esto habría que plantearlo con las debidas cautelas, se refiere a la prevalencia de los acuerdos de rango internacional sobre la legislación interna. Si esto fuera así, querría decir que el firmado en 1978 sobre Enseñanza y Asuntos Culturales prevalecería, en caso de duda o conflicto, sobre la Ley del Patrimonio Histórico Español²³. El segundo es que, tanto el artículo 46 de la Constitución como la legislación específica son de aplicación con independencia de cual sea el propietario o el poseedor de los bienes (incluida, por supuesto, la Iglesia Católica)²⁴.

Y el tercero, que la prohibición de venta y cesión de los bienes de propiedad o en posesión de instituciones eclesiásticas (como la Iglesia Católica) a que alude el artículo 28 de la LPHE se refiere exclusivamente a bienes muebles declarados, incoados o incluidos en el Inventario General.

BIENES MUEBLES E INMUEBLES

En realidad, y puesto que se trata sobre *Patrimonio Urbano*, resulta imprescindible referirse a la distinción entre dos tipos de bienes: los muebles y los inmuebles²⁵. Lo que sea un bien mueble o inmueble aparece claramente

cedidos al Estado, a entidades de Derecho público o a otras instituciones eclesiásticas». Y el 28.3: «Los bienes que se refiere este artículo serán imprescriptibles. En ningún caso se aplicará a estos bienes lo dispuesto en el artículo 1.955 del Código Civil».

²³ «En primer lugar porque esta Ley no altera el acuerdo con la Iglesia, y en segundo lugar, porque está claro —y yo creo que sería incluso contraproducente que figurase en una ley concreta— que los acuerdos de rango internacional prevalecen sobre la legislación interna. Yo diría que la referencia al cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 15 del Acuerdo con la Santa Sede, de 3 de enero de 1979, no es necesaria por su propia obviedad, porque por tratarse de un acuerdo bilateral obliga a las partes firmantes por encima de cualquier otra norma de derecho interno» (*ibid.*). Sin embargo, y en el ámbito del derecho internacional, las cosas nunca parecen tan claras y contundentes como se afirma.

²⁴ Esto aparece recogido en el propio «Documento relativo al marco jurídico de actuación mixta Iglesia-Estado sobre Patrimonio Histórico-Artístico» donde puede leerse en su primer criterio básico: «La Iglesia y el Estado reiteran su coincidente interés en la defensa y conservación de los bienes que forman parte del Patrimonio Histórico Artístico y Documental de España de los que son titulares por cualquier derecho o relación jurídica, personas jurídicas eclesiásticas, en el marco de lo dispuesto en el artículo 46 de la Constitución española y en las normas legales que lo desarrollan». Y en el criterio básico 3.º, apartado d): «Las normas de legislación civil del Patrimonio Histórico-Artístico y Documental son de aplicación a todos los bienes que merezcan esta calificación, cualquiera que sea su titular».

²⁵ La Ley del Patrimonio Histórico solamente indica lo que considera bien inmueble, suponiendo que el resto son bienes muebles. Aunque incluye como inmuebles algunos más que los listados en el 334 del Código Civil, probablemente este *plus* sólo sea aparente ya que puede subsumirse sin dificultades en algunos de los tipos del citado artículo. Más bien resulta una aclaración, y desde este punto de vista resulta interesante su conocimiento. El art. 14.1 de la

especificado en el Código Civil. Haciendo grandes apartados en la prolija lista que aparece en el artículo 334, se pueden señalar como inmuebles:

1. El suelo y lo a él incorporado (las tierras, edificios, árboles, plantas, minas, canteras y escorias, mientras los objetos estén unidos al terreno).

2. Los bienes, muebles en sí, puestos al servicio de un inmueble por su propietario o, en ciertos casos, asignados a un sitio fijo, aun sin tal relación de servicio (por ejemplo, una pintura puesta a disposición de un edificio o que formase parte del mismo, o una escultura).

3. Y ya, desde otro punto de vista, las concesiones administrativas de obras públicas y las servidumbres y demás derechos reales sobre bienes inmuebles.

Lo cierto es que esta distinción, tanto desde el punto de vista práctico como teórico, es importante con relación al tratamiento que le da la legislación de protección²⁶. Ello se debe al hecho de que la integración formal en la normativa de protección de unos y otros es diferente. Por ejemplo, aunque todos tengan la posibilidad de ser declarados de interés cultural, sólo los muebles podrán ser bienes inventariados²⁷.

Históricamente, las primeras normas de protección se referían sobre todo a los bienes inmuebles. Si exceptuamos la Real Cédula de 6 de junio de 1803, ya aludida anteriormente, buena parte de las disposiciones del siglo pasado tenían este carácter²⁸. Lo mismo sucedía con las que se fueron aprobando a

LPHE dice textualmente: «Para los efectos de esta Ley tienen la consideración de bienes inmuebles, además de los enumerados en el artículo 334 del Código Civil, cuantos elementos puedan considerarse consustanciales con los edificios y formen parte de los mismos o de su exorno, o lo hayan formado, aunque en el caso de poder ser separados constituyan un todo perfecto de fácil aplicación a otras construcciones o a usos distintos del suyo original, cualquiera que sea la materia de que estén formados y aunque su separación no perjudique visiblemente al mérito histórico o artístico del inmueble al que están adheridos».

²⁶ Ya se ha indicado la distinción para el caso de los bienes eclesiásticos. Hasta tal punto se asume esta diferencia en la LPHE que el Título II se denomina «de los bienes inmuebles», y el Título III «de los bienes muebles».

²⁷ El artículo 9.1 de la LPHE señala que «gozarán de singular protección y tutela los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español declarados de interés cultural por ministerio de esta Ley o por Real Decreto de forma individualizada», sin hacer distinción entre bienes muebles o inmuebles. Sin embargo en el artículo 26.1 de la misma Ley puede leerse que «la Administración del Estado, en colaboración con las demás Administraciones competentes, confeccionará el Inventario General de aquellos bienes muebles del Patrimonio Histórico Español no declarados de interés cultural que tengan singular relevancia».

²⁸ Por ejemplo (cursivas del autor): por una Real Orden de 1844 se creaban las comisiones de *Monumentos Históricas y Artísticas*; dos Reales Órdenes de 1 de septiembre y de 10 de octubre de 1850 se referían a la protección de los *edificios* del Estado cedidos a corporaciones y particulares; una Real Orden de 1851 exigía que la Real Academia de San Fernando autorizase la instalación de estatuas, efigies y bajorrelieves en *edificios, monumentos públicos e interior de iglesias y capillas abiertas al público*; o un Decreto de 16 de diciembre de 1873

lo largo del primer cuarto del siglo actual²⁹. Es necesario esperar al año 1926 para que el Real Decreto Ley de 9 de agosto incluya también los bienes muebles de forma análoga a los inmuebles, aunque todavía con notorias desproporciones en el articulado dedicado a unos y otros. Pero esto no es privativo del caso español sino que sucede en la mayor parte de los países de Europa³⁰. Se pueden apuntar algunos motivos que expliquen la causa de esta situación. El primero es de índole práctica y tiene que ver con la mayor facilidad de control sobre los inmuebles que sobre los muebles. El segundo se refiere al carácter público de la mayor parte de aquéllos. Todavía existiría otra razón basada en los valores de uso y especulativo del patrimonio inmobiliario y, en concreto, del suelo. Es decir, así como un tapiz o un cuadro tienen un valor de uso relativo y casi siempre referido a su valor artístico, un edificio, por ejemplo, no. Un edificio es, por esencia, una vivienda o una iglesia y «además» puede tener una fachada bonita o ser muy antiguo. Y sucede lo mismo con el suelo susceptible de comercio privado.

EL PATRIMONIO URBANO

Puede decirse que hasta el Decreto Ley de 9 de agosto de 1926 la protección del Patrimonio Cultural se reducía, en realidad, a la protección del patrimonio edificado, centrada de forma casi exclusiva en las arquitecturas aisladas. Es a partir de este Decreto Ley, tan innovador en muchos aspectos, cuando se amplía al entorno urbano y a los conjuntos³¹.

Esta preocupación legislativa respondía a una serie de expectativas difusas presentes en algunos de los planteamientos urbanísticos y arquitectónicos de la época³². Expectativas que, para el Movimiento Moderno, se van a

que ordenaba a los Ayuntamientos y Diputaciones que vigilaran los monumentos para evitar la destrucción de *edificios públicos* con méritos artísticos o históricos.

²⁹ Así (cursivas del autor): un Real Decreto de 1 de junio de 1900 ordenaba la formación, refiriéndose a *edificios, del Catálogo Monumental y Artístico*; o la Ley de 7 de julio de 1911 sobre *excavaciones o ruinas de edificios*; incluso de Ley de 1915 sobre *Monumentos*.

³⁰ Por ejemplo, en Francia la primera legislación sobre bienes muebles es de 1941.

³¹ Hablando de este Decreto-ley de 1926 Concepción Barrero Rodríguez dice lo siguiente: «Junto a ésta, otra idea emerge con fuerza en esa disposición si se la sigue contemplando, aun, desde el ángulo ofrecido por la realidad fáctica que en ella haya cobertura, aquella que muestra la superación de una acción protectora que tiene como base el bien aislado en favor de aquella otra que extiende su función tuteladora a los conjuntos de ellos, a las áreas urbanas...» (*La ordenación jurídica del Patrimonio Histórico*, Civitas, Madrid, 1990, pp. 66-67).

³² El «ambiente» lo empezó a crear un pequeño libro de ensayos publicado en el año 1889 en Viena, titulado *Der Städtebau nach seinen künstlerischen Grundsätzen (El planeamiento urbano de acuerdo con sus principios artísticos)*, y del que era autor Camillo Sitte. Su gran mérito fue el de poner «de manifiesto el absurdo y estereotipado carácter de muchos de los conceptos que estaban siendo utilizados tanto en la modernización de los cascos antiguos, como

concretar en el cuarto de los CIAM (Congresos Internacionales de Arquitectura Moderna), que tuvo lugar en los meses de julio y agosto de 1933 a bordo de un barco, el *Patris*, entre Marsella y Atenas³³. En este Congreso, cuyo tema fue «La ciudad funcional», se sentaron las bases de una forma de entender el urbanismo que, todavía hoy, a pesar del cambio producido en congresos posteriores, se deja sentir en muchas de nuestras urbes. En el año 1943 se publica la *Carta de Atenas* donde se refleja esta particular visión de la ciudad³⁴. Así, en el punto 65 de este documento puede leerse: «Los valores arquitectónicos deben ser salvaguardados (edificios aislados o conjuntos urbanos)»³⁵.

Quizá el párrafo anterior pueda ayudar a comprender la importancia del Decreto Ley de 1926 que se anticipó claramente a estos planteamientos y a la mayor parte de la legislación europea. Empieza, por tanto, a abrirse camino la idea de proteger, no solamente los cuadros, o las estatuas, o los edificios, sino también los entornos de los monumentos o incluso conjuntos urbanos enteros. Este patrimonio, que podríamos llamar Patrimonio Urbano, es sobre todo y fundamentalmente, patrimonio inmobiliario. Como tal se le pueden aplicar todas las características apuntadas respecto a los bienes inmuebles.

El Patrimonio Urbano está constituido por un conjunto de elementos sometidos a fuertes tensiones, debido a que su valor económico sobrepasa mu-

en la proyectación de los nuevos distritos urbanos» (COLLINS, George R. y Christiane C., *Camillo Sitte y el nacimiento del urbanismo moderno*, Gustavo Gili, Barcelona, 1980, p. 9). Lo que hace, en realidad, es contraponer la forma de entender la ciudad de ingenieros y arquitectos.

³³ En este cuarto Congreso participan más de cien delegados, aunque con ausencias importantes como las de los arquitectos Breuer y Gropius. En el cruce de ida se analiza el material, que luego se expone en el Politécnico de Atenas. A la vuelta se intentan fijar las conclusiones y nace así un «documento de constataciones» que, fundamentalmente, es una crítica al excesivo carácter analítico del Congreso.

³⁴ En realidad la *Carta de Atenas* es un documento anónimo publicado en París en el año 1943 y que apareció con un prólogo del escritor Jean Giradoux, aunque a nadie le cabían dudas de quién estaba detrás del anonimato: el arquitecto Le Corbusier.

³⁵ En el apartado dedicado al «Patrimonio Histórico de las Ciudades» la *Carta de Atenas* intenta establecer un cierto equilibrio entre conservación y renovación. Así, en la explicación del punto 65 puede leerse: «Estos testimonios preciosos del pasado serán respetados, en primer lugar, por su valor histórico o sentimental; también porque algunos de ellos contienen en sí una virtud plástica en la que se ha incorporado el genio del hombre en el más alto grado de intensidad. Forman parte de patrimonio humano, y quienes los detentan o están encargados de su protección tienen la responsabilidad y la obligación de hacer cuanto sea lícito para transmitir intacta esa noble herencia a los siglos venideros» (LE CORBUSIER, Charles-Edouard, *Principios de Urbanismo*, Ariel, Barcelona, 1973, pp. 103-104). Esta declaración absolutamente conservacionista aparece atemperada más adelante en la explicación del punto 67: «No puede permitirse que por un culto mezquino del pasado, se ignoren las reglas de la justicia social. Algunas personas, a las que preocupan más el esteticismo que la solidaridad, militan en favor de la conservación de algunos viejos barrios pintorescos, sin preocuparse de la miseria, de la promiscuidad y de las enfermedades que éstos albergan» (*op. cit.*, p. 105).

chas veces a su simple consideración como herencia cultural³⁶. Estas dificultades las comparte también con buena parte del Patrimonio Natural.

Además, la dialéctica entre conservación y renovación tampoco ayuda a clarificar el panorama, aunque se han propuesto soluciones ingeniosas para superarla. Cuenta Alejandro de la Sota: «Un alumno preguntaba al arquitecto Neutra qué debía de hacerse si en una plaza antigua, de viejo cuño y con solera se derrumba una de las casas que la forman. Se podría hacer una copia de la desaparecida, o un pastiche o bien, una casa actual ocupando el hueco. El viejo profesor contestó simplemente: *llamar a un buen arquitecto*. Como en una dentadura, el diente caído no es sustituido por uno ya gastado, sino más bien por una moderna y cara prótesis que no desentone por bien hecha. El nuevo rico, quizá, se ponga un diente de oro»³⁷. El problema es que no debe de ser tan fácil de encontrar a ese buen arquitecto que no ponga el diente de oro, cuando un destacado profesional, y a vez maestro de arquitectos, como Fernando Chueca, dice: «Otro enemigo de la conservación de lo antiguo suele ser el arquitecto. La incultura en el arquitecto se cubre con el ropaje engañoso de la originalidad creadora...»³⁸.

Pero sin necesidad de llegar al extremo de la desaparición del edificio, por regla general, la ciudad recibida en herencia por una generación estará bien ajustada, en el mejor de los casos, a las necesidades de la generación anterior, pero no necesariamente a las de la actual. Es, por tanto, necesario realizar la mayor parte de las veces una acomodación de la ciudad heredada que plantea grandes dificultades, prácticas y teóricas, a la hora de llevarse a cabo.

En el extremo de la conservación total aparecería, como una caricatura de ciudad, la ciudad-museo, imagen final de algunos enfoques normativos³⁹.

³⁶ «El suelo de los núcleos históricos de nuestras ciudades, se valora bajo la presión de dos tipologías culturales distintas: la histórica como acumulación simbólico-formal de la realidad, y la mecanicista-económica, como una apropiación de la misma realidad. Este control ha permitido durante muchos años, que sean los promotores los verdaderos destructores de las ciudades históricas, pues no se debe olvidar que la mentalidad capitalista sufre un rechazo primario por la historia; sólo cuando no puede destruirla, la integra, cotizando el espacio histórico como un auténtico supermarket simbólico» (FERNÁNDEZ ALBA, Antonio y GAVIRA, Carmen, *Crónicas del espacio perdido, la destrucción de la ciudad en España, 1960-1980*, MOPU, Madrid, 1986, p. 24).

³⁷ «De las restauraciones», *Restauración y Rehabilitación* 0, julio-agosto de 1994, pp. 52-53.

³⁸ Luego, más adelante, hace recaer la culpa en la formación de estos arquitectos: «Desde la guerra hasta nuestros días las Escuelas de Arquitectura se han desentendido totalmente de la formación de Arquitectos capaces de comprender, analizar e intervenir en las ciudades de nuestro pasado. Es que nos han deparado una época en que, por encima de todo, ha prevalecido la tecnolatría, el culto idolátrico a la técnica, nada más» (Esta cita y la anterior de *La destrucción del legado urbanístico español*, Espasa Calpe, Madrid, 1991).

³⁹ «La protección estatal de estos conjuntos, denominados histórico-artísticos, ha tendido siempre, por su origen conservacionista, al mantenimiento a ultranza de su aspecto original, apoyándose en las diversas legislaciones, más o menos estrictas, que han ido apareciendo hasta nuestros días sobre protección del patrimonio histórico-artístico... Estas actuaciones de carácter restaurador, que no contemplan la renovación urbana y no admiten la aparición de di-

Pero, sobre todo, con el resultado de una inadecuación funcional. Claro que el otro extremo sería la desaparición de este Patrimonio Urbano heredado. Afortunadamente conseguir esta desaparición no es tan sencillo. Lo prueba el gran número de conjuntos históricos que han conseguido mantenerse a lo largo de las sucesivas generaciones⁴⁰. A pesar de todo, el patrimonio arquitectónico y urbanístico español ha pasado por momentos nefastos, por grandes catástrofes históricas. Siguiendo el orden propuesto por José Luis Álvarez (*op. cit.*, pp. 71-72) podemos señalar, a lo largo de los siglos XIX y XX, cuatro momentos desgraciadamente significativos:

1. El primero sería *la Desamortización*, cuya consecuencia fue la destrucción y la venta de cientos de edificios históricos y artísticos⁴¹. Y eso, a pesar de que, en conjunto, parece ser que se vieron afectadas fundamentalmente fincas rústicas, censos y foros, frente a las fincas urbanas que lo fueron en menor cuantía⁴².

2. El segundo momento fue el correspondiente a la *eliminación de las murallas*, para permitir una integración de los cascos históricos con los ensanches⁴³. Por ejemplo, en 1854 se autoriza el derribo de las murallas de

seños innovadores, se han realizado siempre, debido a la falta de apoyo económico a los particulares, con fondos públicos de escasa cuantía, limitándose muchas veces a consolidaciones elementales y tratamientos de fachadas y pavimentos... Por ello, muchas veces, el conjunto histórico-artístico ha quedado convertido en una pieza de museo, muestra del patrimonio cultural de la ciudad antigua, pero sin vida y sin contenido funcional» (ALCÁZAR ALBAJAR, Gloria, «La protección de los cascos históricos como herramienta de diseño urbano», *Urbanismo* 9, 1990, p. 6).

⁴⁰ Respecto a nuestro Patrimonio Arquitectónico, parte importante del Patrimonio Urbano español, dice José Luis Álvarez: «El problema de la degradación de nuestro Patrimonio Arquitectónico tiene una historia relativamente reciente, porque la verdad es que, aunque abandonado, maltratado y minusvalorado, la mayor parte de él se conserva hasta principios del siglo XIX. Probablemente más por la incapacidad de destruirlo, por el estancamiento de nuestra economía, y por la propia tendencia de los edificios a mantenerse en pie, que por una política protectora y restauradora» (*op. cit.*, p. 71).

⁴¹ Si atendemos exclusivamente a las desamortizaciones de Mendizábal y Madoz, la situación es la siguiente: la primera se concreta en los decretos del 16 de febrero, de 19 de febrero y de 8 de marzo de 1836 y aunque empieza por la venta de los bienes de las comunidades religiosas extinguidas luego se generaliza; la desamortización de Madoz se llevó a cabo en dos fases: la primera entre los años 1855-1856, y la segunda entre 1858 y 1867.

⁴² Según el *Anuario Estadístico* de 1858 (completado por Miguel Artola con los datos referentes a la desamortización de Madoz) frente a un total de 243.730 fincas rústicas afectadas y pertenecientes a la Iglesia, y 142.336 censos y foros, sólo se vieron afectadas 29.074 fincas urbanas (ARTOLA, Miguel, *La burguesía revolucionaria (1808-1874)*, Alianza y Alfaguara, Madrid, 1977, pp. 158-159). Puede consultarse también el tratado de Simón Segura.

⁴³ Según Eduardo García de Enterría: «El ensanche (fórmula en la que, por cierto, nuestra patria puede pretender alguna precocidad) es la adición de nuevos barrios al casco antiguo, los cuales se planean enteros de una manera abstracta, generalmente por cuadrículas regulares. Es una operación que durante el siglo XIX está normalmente ligada a la demolición de las cercas o murallas que mantenían el reducto invariable de la vieja ciudad» (*El urbanismo como hecho y la formación de las técnicas urbanísticas*, UIMP, Santander, 1977, p. 43).

Barcelona y en 1864 las de San Sebastián. Este derribo, pérdida de por sí importante, significó, además, que la protección del recinto intramuros dejó de existir.

3. Fue entonces mucho más fácil empezar a realizar *remodelaciones del casco*, completándose las operaciones de extensión del ensanche, con las propias de cirugía urbana. Esto se refleja en la legislación con la aprobación de la Ley de 18 de marzo de 1895, sobre obras de saneamiento y mejora interior de las grandes poblaciones⁴⁴. Corresponde entonces a este período histórico, de finales del XIX y comienzos del XX, la realización de masivas operaciones de reforma interior, algunas muy emblemáticas como la Gran Vía de Madrid, la de Granada (cuchillada abierta en el compacto tejido medieval), o la Gran Vía Layetana de Barcelona⁴⁵.

4. Por último, desde finales de los años cincuenta del presente siglo hasta mediados de los setenta se produce en España una *migración masiva del campo a la ciudad*. Y se hace imprescindible dar alojamiento digno a miles de personas que se hacían en infraviviendas apiñadas en los suburbios de las ciudades. En estas condiciones, la preocupación por la defensa de los patrimonios cultural y natural queda en un segundo plano. Esto se refleja claramente en la legislación sobre urbanismo y planeamiento urbano, como la ley del Suelo de 1956 que ha sido calificada frecuentemente como «ley de extensión»⁴⁶. En los planes que se aprueban en estos momentos, se deja prácticamente a su libre albedrío el casco histórico. Para ser más precisos, se deja en manos de unas Ordenanzas de la Edificación en muchos casos contradictorias

⁴⁴ Sin embargo, prueba de las posibilidades que se habían abierto, y de la necesidad de remodelaciones en los cascos, fueron: la proposición de Ley de 1876 de Gabirol y Turull declarando obras de utilidad pública las de reforma interior de las poblaciones; la de Danvila de 1877 sobre expropiación forzosa por causa de utilidad pública; y la inclusión de temas de reforma interior, tales como la expropiación de zonas laterales o la regulación de las concesiones de obras en la Ley de Expropiación Forzosa de 1879 (Datos de BASSOLS COMA, Martín, *Génesis y evolución del derecho urbanístico español [1812-1956]*, Montecorvo, Madrid, 1973).

⁴⁵ Así es como lo explica Pedro Bidagor: «En las postrimerías del siglo, y a medida que el tráfico urbano se intensifica y nacen los nuevos medios de transporte, adquieren gran preponderancia los proyectos de reforma interior de las ciudades, dando lugar a la apertura de grandes vías que, en general, se ejecutan dentro del presente siglo» («El siglo XIX», en VV.AA., *Resumen histórico del urbanismo en España*, IEAL, Madrid, 1968, p. 273).

⁴⁶ Y no sólo la ley de 1956, sino también la Reforma de 1975, respecto a la cual Tomás-Ramón Fernández dice lo siguiente: «La inmensa mayoría de sus preceptos estaban orientados, en efecto, a la producción de nuevo suelo urbano y, aunque las ideas de renovación urbana, de remodelación de los centros históricos y de preservación de sus valores específicos no eran ajenas a él, es obvio que la ejecución de las mismas resultaba gravemente dificultada por la carencia de técnicas e instrumentos adecuados para operar en el suelo urbano, que necesita, por su propia naturaleza, un tratamiento muy distinto y una operatoria también muy diferente de la que reclama la actuación en suelo rústico con miras a su urbanización y edificación» (*Manual de Derecho urbanístico*, Abella, Madrid, 1993, p. 26).

con las propias Normas de los planes⁴⁷. Eso sin contar con el planeamiento parcial aprobado como plan especial (para lo que no requería la existencia previa de planeamiento general). O los más de cuarenta centros de Interés Turístico Nacional a los que podía aplicarse la figura del «Plan de Ordenación Territorial y Urbana» similar al Plan Parcial de la Ley del Suelo, pero que dejaba la iniciativa de la localización a la empresa privada. El caso es que, por unas causas o por otras, durante estos años se abandona no solamente la protección del Patrimonio Urbano, sino en general, la ordenación de los cascos, a cambio de la creación de un urbanismo de extensión para conseguir una producción masiva de ciudad a cualquier precio⁴⁸. Eran tiempos difíciles, pero el daño producido fue mucho. El estudio de lo que pudieron significar estos años, para el Patrimonio Urbano español está todavía por hacer, pero ya diversos autores han señalado esta situación⁴⁹.

Resta por mencionar un último tema denunciado en diversas ocasiones, y que es el divorcio existente en España entre la planificación urbana y la protección del Patrimonio⁵⁰. Este divorcio no es cosa de ahora, ya que proba-

⁴⁷ «De ahí hechos tan peregrinos como la muy generalizada divergencia y contradicción existente entre las Normas de los planes generales y las Ordenanzas de la Edificación en una misma ciudad. Las primeras, redactadas dentro del espíritu y forma de la ley por los equipos técnicos controlados por la Dirección General de Urbanismo. Las segundas, que teóricamente deberían ser desarrollo de las primeras, producto de una elaboración municipal independiente, hechas de viejas prácticas consuetudinarias» (DE TERÁN, Fernando, *Planeamiento urbano en la España contemporánea [1900-1980]*, Alianza, Madrid, 1982, p. 442).

⁴⁸ Dice Fernando Chueca al comienzo de su libro *La destrucción...*, cit., «Fruto de una actividad de muchos años, no sé si perdidos en un constante y desoído clamor, traigo a este libro mucho de lo que he predicado por la salvación de nuestras ciudades, aventadas en pocos años –los años 1955 ó 1960 y el año 1975– hasta hacerlas irreconocibles a los que las vivimos en la época anterior a nuestra guerra civil y en los años oscuros, perplejos y tristes, pero no destructores, anteriores a nuestra reconstrucción económica y al comienzo de nuestra etapa tecnocrática la más infausta y desoladora para la suerte de un precioso legado urbanístico, que no supimos valorar, ni menos conservar».

⁴⁹ Por ejemplo, José Luis Álvarez (*op. cit.*, p. 72) refiriéndose a estos años: «Ese “desarrollo” supuso la degradación de barrios y edificios de ciudades tan importantes como Valladolid, Sevilla, Valencia, Granada, Zaragoza y otras muchas, o la destrucción casi de calles enteras como la Castellana de Madrid. En todas ellas han quedado muestras espléndidas de lo que eran, pero las pérdidas son casi incontables. Y si eso sucedió en las ciudades, muchísimos pueblos, unos por ser abandonados y otros por ser “modernizados”, sufrieron un deterioro enorme».

⁵⁰ Concepción Barrero Rodríguez, al hablar de la falta de integración de la legislación sectorial en la ordenación urbanística, dice lo siguiente: «Este carácter, al que ya hemos hecho referencia en otro lugar, se perfila, igualmente, como otro de los rasgos más destacados del urbanismo en España, que demanda, desde la Constitución misma, una pronta solución. El plan, no obstante presentarse en el terreno de la teoría como el instrumento más adecuado a tal fin, no supo o no pudo coordinar las distintas normativas sectoriales que con una finalidad específica y gestionada por una Administración también compartimentada, coexistían sobre el territorio. El ordenamiento histórico-artístico constituía y sigue constituyendo una clara manifestación de tal situación» (*op. cit.*, pp. 431-432).

blemente tiene su origen en el siglo XIX, cuando se empezaron a asumir estas competencias por organismos administrativos diferentes.

Lo cierto es que, aunque todos los esfuerzos deberían de centrarse en la coordinación, en este impulso común, las divergencias continúan en la actualidad, de forma si cabe más intensa. Y esto sucede en todos los niveles administrativos: estatal, autonómico y local, reproduciéndose de forma mimética la descoordinación y, en muchos casos, el antagonismo entre organismos con competencias urbanísticas (que engloban generalmente las de planificación), y organismos con competencias culturales (que suelen incluir en la mayoría de los casos las correspondientes a la protección del Patrimonio)⁵¹.

INSTRUMENTOS PARA LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO URBANO

Este divorcio denunciado en el apartado anterior se refleja en una doble vía de protección del Patrimonio Urbano. Por una parte, a través de la legislación urbanística, de carácter global, omnicomprensivo y, con métodos más adecuados, probablemente, para conseguir una mejor redistribución de cargas y beneficios. Por otra, una normativa específica de protección, en apariencia más precisa y difícil de eludir, que cae como una pesada losa sobre el bien objeto de protección y con mecanismos muy rudimentarios para superar la desigualdad, manifiesta entre el interés particular de los propietarios afectados y el común de la colectividad⁵².

⁵¹ «La competencia entre las distintas responsabilidades de la cultura y urbanismo en nuestro país nunca se han traducido en un enfrentamiento abierto, sino, tal vez, en una política de mutua ignorancia... Actualmente, ahora y en España, la situación sigue estacionaria, casi en el mismo punto, pese a los buenos deseos... Las administraciones que en las Comunidades Autónomas llevan la responsabilidad del urbanismo, con distintos nombres que van desde el resucitado "Fomento" al más contundente de "Política Territorial", disponen de presupuestos para afrontar perfectamente no solo todos los gastos de planeamiento sino, que podrían atender satisfactoriamente a la ejecución y puesta en obra de la mayor parte de las propuestas de sus ciudades históricas. Los departamentos que tienen la responsabilidad de administrar la cultura, se quedan en los papeles de críticos o censores entre la desolación y la impotencia, muchas veces sin otros medios que la utilización de la Ley como arma, en lugar de usarla de instrumento constructivo» (LÓPEZ JAÉN, Juan, «Los centros históricos españoles entre la realidad y la legalidad», *Urbanismo* 9, 1990, p. 14).

⁵² Son varios los autores que opinan de esta forma. Valga como muestra esta cita extraída de un excelente y clarificador artículo publicado por César-Javier Sanz-Pastor y, que aunque publicado un año antes de aprobarse la vigente Ley del Patrimonio, es plenamente aplicable al caso: «Alcanzadas estas conclusiones iniciales y volviendo sobre la dualidad de regulación existente en nuestro Ordenamiento para la protección de nuestro Patrimonio Cultural inmobiliario (Legislación del Tesoro Artístico y Legislación Urbanística), es preciso hacer notar la superioridad de la segunda técnica sobre la primera. No sólo por la consideración integral que realiza de toda la ciudad, sino por su mayor flexibilidad y riqueza de medios y resortes para asegurar la eficacia, la disponibilidad material, la justicia distributiva y la "seguridad jurídica"»

En la actualidad, la normativa específica en el ámbito estatal está constituida por la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, y por el Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la Ley anterior. También hay que considerar la legislación sobre evaluación de impacto ambiental, constituida por el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, y el Reglamento que lo desarrolla⁵³. Y, además, las disposiciones aprobadas por las Comunidades Autónomas acerca de estas materias.

La técnica utilizada por la Ley del Patrimonio Histórico es una *técnica formal*. Se trata de someter al bien afectado a un procedimiento de declaración individualizada, cuyo resultado es la formalización, o no, del mismo como de Interés Cultural. En concreto, pueden declararse cinco tipos distintos: Monumentos, Jardines, Conjuntos y Sitios Históricos, así como Zonas Arqueológicas⁵⁴. Independientemente, la propia Ley, en su articulado, ya declara directamente algunos bienes como de Interés Cultural⁵⁵. Esto, por supuesto, en lo que se refiere a los inmuebles, que son los que constituyen básicamente el Patrimonio Urbano. En el caso de los muebles, además de la posibilidad de su declaración existe la de su inventario.

Aunque, en teoría, el Patrimonio Histórico español está constituido por los «inmuebles y objetos muebles de interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico o técnico», además del «patrimonio documental y bibliográfico, los yacimientos y zonas arqueológicas, así como los sitios naturales, jardines y parques, que tengan valor artístico, histórico o antropológico»⁵⁶, lo cierto es que *solamente gozan de la protección efectiva de esta Ley aquellos que han sido reconocidos formalmente como parte del mismo*. Al resto, es decir, a aquellos que formando parte del Patrimonio Histórico, no tengan el correspondiente reconocimiento formal, se les pueden aplicar las denominadas *medidas cautelares*⁵⁷ que, en general, tienden a establecer un régimen transitorio hasta que consigan este reconocimiento, o bien les sean de aplicación los mecanismos derivados de la legislación urbanística.

La *Evaluación de Impacto Ambiental* suministra una técnica basada, en realidad, en un ejercicio de prospectiva. Se supone que una serie de proyec-

del administrado, satisfaciendo en mayor medida todos los intereses en presencia» («Reflexiones sobre la protección del Patrimonio Cultural Inmobiliario mediante planes de Urbanismo», *Revista de Derecho Urbanístico* 88, mayo-junio de 1984, p. 43).

⁵³ R. D. 1131/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo de Evaluación de Impacto Ambiental.

⁵⁴ Atendiendo al artículo 14.2 de la Ley del Patrimonio Histórico Español.

⁵⁵ Disposiciones adicionales primera y segunda, y artículo 40.2. Con posterioridad se estudiarán en detalle todos estos procedimientos de integración en un capítulo específicamente dedicado a ello.

⁵⁶ Según el artículo 1.2 de la Ley del Patrimonio Histórico Español.

⁵⁷ Las más importantes están incluidas en los artículos 5, 25 y 37.2 de la Ley del Patrimonio Histórico Español. Se estudiarán con detalle en un capítulo posterior.

tos, obras o actividades, pueden tener una incidencia negativa sobre la conservación, no solamente del Patrimonio Histórico⁵⁸, que es el objeto de este estudio, sino también sobre las personas y la naturaleza. Se trata, en definitiva, de evaluar esta incidencia y, en función de la misma, elegir alternativas o proponer medidas correctoras que hagan compatible la realización de dicho proyecto, obra o actividad, con la conservación del medio ambiente. Si esto es posible se dictará una declaración de impacto ambiental que permita su realización, y en caso contrario dicha declaración será negativa. En teoría se trata de un mecanismo muy potente, pero que presenta graves problemas, tanto teóricos como de aplicación práctica. Quizá uno de los más importantes sea que sólo se aplica a un listado de casos específicos y determinados⁵⁹.

La normativa urbanística constituye la segunda vía de protección del Patrimonio Urbano. Esta normativa está constituida en la actualidad:

- En primer lugar, por toda la legislación urbanística aprobada por las Comunidades Autónomas.
- Y luego, por la estatal, constituida en el momento de escribir estas líneas por las siguientes normas:
 - La actual Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones de 13 de abril de 1998.
 - Lo que queda del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana⁶⁰ después de la sentencia 61/1997, de 20 de marzo, del Tribunal Constitucional y de la aprobación de la nueva Ley de 1998.
 - Los preceptos todavía vigentes del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, que en el ámbito estatal son los únicos que subsisten referentes a la planificación urbana y territorial.
 - Los reglamentos que desarrollan la Ley del Suelo⁶¹.

⁵⁸ El artículo 2.1.b de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental, dice al referirse a los datos que debe incluir un estudio de Impacto Ambiental: «Evaluación de los efectos previsibles directos e indirectos del proyecto sobre la población, la fauna, la flora, el suelo, el aire, el agua, los factores climáticos, el paisaje y los bienes materiales, incluido el patrimonio histórico-artístico y el arqueológico».

⁵⁹ El listado se recoge en el Anexo de la Ley, y se precisa y concreta en el Anexo segundo del Reglamento. Esto, por supuesto en el ámbito estatal, ya que existen Comunidades Autónomas que han completado bastante el sistema.

⁶⁰ Subsisten alrededor de cincuenta artículos, dos disposiciones adicionales y una transitoria.

⁶¹ En realidad estos Reglamentos no desarrollan el Texto Refundido actual, sino el anterior, e incluso la primitiva Ley del 56. Son los siguientes, por orden cronológico: de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares (Decreto 635/1964, de 5 de marzo), de Reparcelaciones de Suelo afectado por Planes de Ordenación Urbana (Decreto 1006/1966, de 7 de abril), de Planeamiento (R. D. 2159/1978, de 23 de junio), de Disciplina Urbanística (R. D. 2187/1978, de 23 de junio) y de Gestión Urbanística (R. D. 3288/1978, de 25 de agosto).

La protección desde el punto urbanístico se aborda siguiendo dos caminos muy distintos. En primer lugar mediante las llamadas *normas de aplicación directa*, que tal y como su nombre indica, son de aplicación aún en ausencia de planeamiento⁶². Se trata en definitiva, de una serie de preceptos que obligan a las nuevas construcciones a armonizar con las antiguas siempre que éstas contengan valores artísticos, históricos, arqueológicos, típicos o tradicionales, y a respetar las vistas y perspectivas.

En segundo lugar, todos aquellos instrumentos derivados del planeamiento urbanístico, fundamentalmente la remodelación del contenido del derecho de propiedad, y la adscripción de los bienes según los objetivos marcados por el Plan⁶³. Esto no resulta fácil de conseguir si se requiere una mínima igualdad de trato ante las cargas, de forma que los sacrificios que tenga que realizar la propiedad privada, para asegurar la función pública que deben cumplir determinados bienes, no sean desmesurados. Probablemente sea este el punto donde la protección derivada de la normativa urbanística, y en concreto del Plan, tenga una cierta ventaja sobre la específica. La equidistribución de beneficios y cargas derivados del planeamiento siempre ha estado presente en las sucesivas normas que se han ido produciendo. Primero, mediante el instituto de la reparcelación y, por supuesto, la expropiación. Luego, mediante las técnicas derivadas de los aprovechamientos. Todas ellas aplicables a la protección del Patrimonio. Aunque no de forma fácil, ya que, tradicionalmente, el planeamiento se ha ocupado más bien de la extensión que de la ciudad consolidada. Sin embargo, en algunos lugares del territorio nacional es posible utilizar estas técnicas con un mínimo de seguridad jurídica.

EL PATRIMONIO CULTURAL EN LA ESFERA INTERNACIONAL

El Patrimonio Cultural puede tener diversos ámbitos de influencia. Un elemento específico será de interés para un pueblo o una ciudad determinada, pero puede serlo también para todo un país o para el conjunto de la Huma-

⁶² Las denominadas *normas de aplicación directa* son las que aparecen en el Capítulo quinto del Texto Refundido de la Ley del Suelo, y están constituidas por los preceptos contenidos en los artículos 73.a y 74 del TRLS/76 y 138.b del TRLS/92. También pueden considerarse como tales las que aparecen en los artículos 19 de la LS/98, 245.1, 246.2 del TRLS/92, y 181.2, 182, del TRLS/76, relativas al *deber de conservación*. Como se verá en un próximo capítulo, en conjunto, constituyen una posibilidad importante de protección del Patrimonio Urbano, aunque su aplicación no esté exenta de dificultades.

⁶³ Véanse FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón, «Legislación española sobre el Patrimonio Histórico Artístico», *Revista de Derecho Urbanístico* 60, 1978; SANZ-PASTOR Y PALOMEQUE, César-Javier, «Reflexiones sobre la protección del Patrimonio Cultural Inmobiliario mediante planes de Urbanismo», *Revista de Derecho Urbanístico* 88, 1984.

nidad⁶⁴. Esto significa que la pérdida de algunos bienes sería un desastre cultural irreparable a escala mundial.

En el caso español existen bastantes monumentos (la Alhambra de Granada, la Mezquita de Córdoba, el Acueducto de Segovia...), e incluso cascos históricos enteros que han sido declarados por la UNESCO como Patrimonio de la Humanidad. Gozan de esta consideración ciudades como Ávila, Salamanca, Santiago de Compostela, Segovia o Toledo.

Lógicamente, a ámbitos de importancia mayores deberían de corresponder niveles de protección más intensos. O lo que es lo mismo, habría de invertirse mayor dinero en su cuidado y atención. En el caso de bienes de interés internacional, ¿debería corresponder todo el esfuerzo presupuestario a las administraciones de nivel estatal o local? O descendiendo un escalón: en el caso de bienes de ámbito nacional, ¿su protección deberá estar exclusivamente a cargo de los órganos locales? Dejando aparte las relaciones entre las administraciones central, autonómica y local, que se analizarán en capítulos posteriores, habría que abordar el problema de los elementos de interés transnacional.

En este punto se tropieza siempre con el problema de la soberanía nacional: todo aquello que no se incorpore a la legislación interna de cada país es de difícil aplicación en su territorio⁶⁵. Actualmente, y como miembros de la Unión Europea, la situación es un poco diferente, puesto que ya se han empezado a establecer una serie de mecanismos que, en el fondo, lo que hacen es limitar la soberanía de los Estados miembros. Pero respecto a los organismos no europeos la situación permanece invariable.

El otro problema es el de la escasa cuantía de los presupuestos de los organismos internacionales dedicados a asuntos culturales, puesto que dependen de las contribuciones de los Estados miembros. Esto hace que la declaración de

⁶⁴ Según Juan López Jaén, refiriéndose a los conjuntos urbanos: «Y de la misma manera que existe la categoría de *bien universal, patrimonio de la Humanidad*, y está la de bienes de *interés cultural* a nivel de Estado, pudiera existir el *conjunto urbano de interés nacional*, regional y local, tramitado y declarado por las Comunidades Autónomas» («Los centros históricos españoles...», cit., p. 23).

⁶⁵ No es el momento ni el lugar de plantear las relaciones entre el Derecho Internacional y el Derecho interno de los Estados. Pero, puesto que ya se ha aludido al problema de prevalencia entre el acuerdo firmado con la Iglesia Católica sobre Enseñanza y Asuntos Culturales y la Ley del Patrimonio, se reproduce a título simplemente ilustrativo la opinión de Alfred Verdross, destacado internacionalista: «... rige con carácter general en la interpretación de las leyes la regla de que en lo posible han de aplicarse a la luz del Derecho Internacional. Sólo cuando una ley contiene clara e inequívocamente una norma contraria al Derecho Internacional, habrá de ser aplicada tal cual por los tribunales estatales, mientras el propio derecho estatal no determine otra cosa. Pero hemos de matizar esta comprobación, añadiendo que la evolución jurídica más reciente se inclina a considerar que los órganos estatales quedan directamente obligados por el Derecho Internacional a negarse a obedecer *excepcionalmente* a una ley de su propio Estado, si el órgano en cuestión, al aplicarla, incurriera en un delito internacional» (*Derecho Internacional Público*, Aguilar, Madrid, 1974, p. 64).

una ciudad como Patrimonio de la Humanidad, por ejemplo, no traiga de forma correlativa los fondos con los que la comunidad internacional debería ayudar a su protección, quedándose la mayor parte de las veces en una declaración de mero interés turístico (como las estrellas de una guía de carreteras).

Pero así como desde el punto de vista presupuestario no se puede esperar demasiado de este tipo de organismos, no ocurre lo mismo desde el de formación de una conciencia de respeto al Patrimonio heredado. Si nos remontamos a más de treinta años atrás, hasta la *Carta de Venecia* de 1964, podremos constatar hasta qué punto se ha avanzado en la creación de esta conciencia. También se puede observar como la mayor parte de las ideas y de los planteamientos actuales estaban ya perfectamente establecidos entonces⁶⁶. Incluso referido a patrimonios específicos: así, el Convenio europeo para la protección del Patrimonio Arqueológico, firmado en Londres en 1966, o la Carta del Restauo (1972).

Ese mismo año de 1972, y patrocinada por la UNESCO, se celebra en París la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural, en una década prolífica en este tipo de actos y declaraciones: Carta Europea del Patrimonio Arquitectónico y Declaración de Ámsterdam (1975), Declaración de Nairobi sobre normas de protección de conjuntos históricos y Conferencia de Oslo (1976), Carta de Machu Picchu, Reunión de Granada⁶⁷ y Coloquio Internacional de Quito⁶⁸ (1977), entre los más importantes. Quizá de todos ellos interese destacar aquí, tanto en su condición de Patrimonio arquitectónico como en la de europeo, la Carta Europea del Patrimonio Arquitectónico y la Declaración de Amsterdam.

La Carta Europea del Patrimonio Arquitectónico se aprueba por el Comité de Ministros del Consejo de Europa. Plantea una visión integral de la protección, que debe ser asumida como parte de la vida de los ciudadanos y, por tanto, incluida de alguna forma en la planificación urbana, entendida ésta como el resultado de un acuerdo social⁶⁹. Indica que para ello deberán arbi-

⁶⁶ Por ejemplo, en la Carta de Venecia aparecía ya un concepto de Patrimonio arquitectónico que superaba la idea del monumento, ampliándolo a conjuntos urbanos y rurales: «la noción de monumento comprende la creación arquitectónica aislada, así como también el sitio urbano o rural que nos ofrece el testimonio de una civilización particular, y de una fase representativa de la evolución o progreso, o de un suceso histórico».

⁶⁷ Vuelve a insistir sobre el tema del Patrimonio rural: «la arquitectura rural y su paisaje están amenazados de desaparición y es necesario procurar todos los medios para la conservación y utilización del Patrimonio rural».

⁶⁸ Se plantea el doble valor, cultural y de uso, de los centros históricos de las ciudades, y la necesidad de mantenerlos vivos: «Los centros históricos, por sí mismos y por el acervo monumental que contienen, representan no solamente un incuestionable valor cultural, sino también económico y social. No son solo patrimonio cultural de la humanidad, sino que pertenecen en forma particular a todos aquellos sectores sociales que los habitan».

⁶⁹ Dice en su apartado séptimo: «La conservación integral es el resultado coordinado de técnicas de restauración y de búsqueda de funciones apropiadas. La evolución histórica ha lleva-

trarse una serie de medidas jurídicas, financieras y técnicas, que permitan el mantenimiento de este Patrimonio sin que resulte una pesada carga para los propietarios y usuarios. Asimismo se plantea la protección del Patrimonio europeo de una forma coordinada y solidaria entre los Estados miembros.

En la ciudad de Amsterdam, y en octubre de ese mismo año de 1975, se celebra el Congreso sobre Patrimonio Arquitectónico Europeo, donde se aprueba la llamada Declaración de Amsterdam. En este documento, según José Luis Álvarez, «se puede afirmar que está en germen todo lo que después se ha ido haciendo o recomendando en defensa del Patrimonio arquitectónico europeo»⁷⁰. Se amplía la defensa a los conjuntos urbanos y se la considera como objetivo preferente de la planificación urbana y territorial. Se propone que se atribuyan a los edificios funciones que respondan a las condiciones de vida actuales. Se sugiere una adaptación de las medidas legislativas y administrativas, así como la dotación de las medidas financieras adecuadas. También se alerta sobre la necesidad de una concienciación de la opinión pública. Como puede observarse se trata, en cierta medida, de un reforzamiento de la Carta europea que también fue proclamada en el Congreso.

Durante la década de los ochenta proliferaron también las reuniones y declaraciones internacionales. Entre ellas pueden destacarse la Conferencia Mundial sobre política cultural celebrada en México (1982), el Convenio de Granada (1985), la reunión de Sintra⁷¹ y el Coloquio de York (1987) referentes a cuestiones económicas, la reunión de Mesina (1988), y el Coloquio de Halifax⁷² (1989).

El día 3 de octubre de 1985 se firma, por los Ministros de Cultura de los dieciséis países miembros del Consejo de Europa reunidos en Granada, el *Convenio para la salvaguardia del Patrimonio Arquitectónico de Europa*. Convención ratificada por España cuatro años después, el 11 de abril de 1989. El Convenio de Granada ha sido un pilar importante en la defensa del Patrimonio europeo, tanto como inspirador de las sucesivas actuaciones del Con-

do a los centros degradados de las ciudades, y en ocasiones a los pueblos abandonados, a convertirse en reservas de viviendas baratas. Su restauración debe ser llevada a cabo con espíritu de justicia social y no debe significar el éxodo de todos los habitantes de condición modesta.

⁷⁰ De «El Patrimonio Arquitectónico Europeo y el Consejo de Europa», *Boletín de la Real Academia de Bellas Artes*, 1989, adonde remitimos para una más amplia y exacta referencia, tanto de la Declaración de Amsterdam como de la Carta Europea del Patrimonio Arquitectónico. También ÁLVAREZ, José Luis, *op. cit.*, pp. 84-107.

⁷¹ Reunión de los Ministros de Cultura europeos bajo el título de «Economía y Financiación de la Cultura». Se plantea la Cultura como elemento generador de riqueza, y por tanto como inversión productiva desde el punto de vista económico. Se abre paso la idea de la necesidad de compromiso del sector privado, tanto a través de las instituciones del patrocinio y del mecenazgo, como de la inversión en industrias «culturales».

⁷² Su título fue el siguiente: «El Patrimonio Arquitectónico como importante elemento en el éxito de las ciudades».

sejo de Europa, como de parte importante de las legislaciones estatales de los países miembros. En los veintisiete artículos de que consta la Convención se plantea, desde la necesidad de realizar un inventario⁷³, hasta el compromiso de introducir en las respectivas legislaciones estatales la posibilidad de expropiación de los bienes protegidos. Se proponen también medidas destinadas a la conservación: apoyo financiero de los poderes públicos, creación de estructuras de información y consulta, promoción del mecenazgo y el patrocinio. Asimismo se insiste en la necesidad de incluir la protección del Patrimonio entre los objetivos prioritarios de la planificación territorial y urbana. Pero, sobre todo, se ratifica de forma categórica la necesidad de proteger el Patrimonio de nuestras ciudades:

que constituye una expresión irremplazable de la riqueza y diversidad del Patrimonio Cultural de Europa, un testigo inestimable de nuestro pasado y un bien común de todos los europeos.

⁷³ «Cada Estado se compromete a identificar con precisión los monumentos, conjuntos y sitios protegibles, y a practicar un Inventario de ellos» (art. 2).

CAPÍTULO 2

EVOLUCIÓN HISTÓRICA

DE LAS FORMAS DE PROTECCIÓN⁷⁴

CREACIÓN DE LAS ACADEMIAS

A pesar de que la atención al arte y a los artistas siempre ha sido una preocupación de los reyes españoles, lo cierto es que la protección del Patrimonio, tal y como hoy se entiende, no surge hasta la consolidación de las ideas ilustradas del XVIII⁷⁵, y tiene mucho que ver con la creación de las Academias de la Historia y de Bellas Artes de San Fernando.

En la primera mitad del XVIII la Ilustración pugnaba por introducirse en la sociedad española. La punta de lanza fueron las tertulias y ciertas universidades receptivas a las nuevas ideas. Precisamente algunas de estas tertulias dieron lugar a las Academias⁷⁶. En casa del abogado Julián Hermosilla se reunía, desde el año 1735, una tertulia que primero se llamó Academia Universal y luego Academia Española de la Historia. Uno de los tertulianos que se incorporó en 1736, Blas Nasarre, que era bibliotecario mayor del rey, consiguió trasladar ese año las reuniones a la Biblioteca Real, donde se redactan los Estatutos. Por fin, Felipe V aprobó definitivamente su fundación el 17 de junio de 1738⁷⁷.

⁷⁴ Este capítulo ha sido elaborado en parte con materiales procedentes del artículo «La protección de nuestras ciudades históricas. Un análisis de su evolución», publicado por el autor en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* 155.

⁷⁵ Aunque en el derecho romano y en algunos textos medievales se pueden encontrar referencias indirectas al tema su finalidad era muy distinta tal y como afirman, entre otros, Concepción Barrero Rodríguez (*op. cit.*, pp. 34-35, n. 4), o Félix Benítez de Lugo y Guillén (*El Patrimonio Cultural español*, Comares, Granada, 1995, p. 14).

⁷⁶ «... pero la mayoría opuso una gran resistencia a las nuevas ideas, que se abrían trabajosamente paso en *tertulias* o reuniones particulares. Algunas de ellas se transformaron en academias con protección oficial» (DOMÍNGUEZ ORTIZ, Antonio, «Renacimiento, Ilustración», en *Historia de España* de Valdeón, Tuñón y Domínguez, Labor, Barcelona, 1991, p. 331).

⁷⁷ Su primer director fue Agustín Montiano y Luyando, oficial de la Secretaría de Estado, y también redactor de los Estatutos, en los que puede leerse que el principal objetivo de la Aca-

Otro núcleo, constituido en torno a la Comisión de Obras, fue el germen de la actual Real Academia de Bellas Artes de San Fernando. Felipe V, en julio de 1744, aprueba las «reglas para que, después de dos años de práctica, puedan contribuir a la formación de leyes para la academia de escultura, pintura y arquitectura, que se intenta fundar en Madrid». Ocho años después, el 12 de abril de 1752, Fernando VI firma el decreto de creación de la *Real Academia de las tres nobles artes de San Fernando*⁷⁸, y una Orden de diciembre de 1753 le da el nombre que actualmente ostenta. Su lema: *Non coronabitur nisi legitime certaverit* (no será coronado sino aquel que luchare legítimamente), puede hacerse indicativo de su importancia en la lucha por la defensa del Patrimonio Histórico español⁷⁹.

La Academia de la Historia y la de Bellas Artes de San Fernando, durante bastantes años fueron casi las únicas referencias legislativas al tratar el tema de la conservación del Patrimonio. Falta el estudio de cuál haya sido su labor real en este tema, pero su importancia está fuera de toda duda si consideramos el cúmulo de competencias que se les asignan en la primera normativa de protección. Incluso para autores como Martín Bassols, la influencia de la Academia de San Fernando superaba a veces el ámbito histórico-artístico, constituyéndose en una suerte de instancia de impugnación para los particulares⁸⁰.

INICIO DE LA NORMATIVA

Como ya se ha hecho notar, las primeras normas relativas al Patrimonio son para asignarles competencias a las Academias. La más temprana, una Real

demia era el de limpiar la historia de España «de las fábulas que deslucen e ilustrarla de las noticias que parezcan más provechosas» (BENÍTEZ DE LUGO Y GUILLÉN, Félix, *op. cit.*, pp. 14-15).

⁷⁸ «Este cuerpo se creó en Madrid, y se hizo la solemne abertura de él el día 13 de Junio de 1752, pronunciando una oración Don Alfonso Clemente de Aróstegui, del Consejo de Castilla, nombrado Vice-Protector de la Academia. Su primer Xefe (que se llama Protector) fué D. Joseph Carvajál y Lancáster, Ministro y Consejero de Estado; y desde entonces está anexô este cargo al empleo de Primer Secretario de Estado» (REJÓN DE SILVA, Diego Antonio, *Diccionario de las nobles artes para la instrucción de los Aficionados, y uso de los Profesores*, Imprenta de D. Antonio Espinosa, Segovia, 1788).

⁷⁹ Respecto a la importancia y al papel que jugaron las Academias, véase BEDAT, Claude, *L'Academie des Beaux-Arts de Madrid, 1744-1808*, Toulouse, 1974. También QUINTANA, Alicia, *La arquitectura y los arquitectos en la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando*, Madrid, 1983.

⁸⁰ Refiriéndose a la Real Academia de San Fernando: «Aun cuando su intervención, en teoría, era exclusivamente para la salvaguardia de los valores, a menudo por los particulares es concebida como una instancia de impugnación, dando pie a una fricción de competencias con las autoridades administrativas centrales y organismos consultivos paralelos de naturaleza estrictamente administrativa (como es el caso de la Junta Consultiva de Policía Urbana, a la que nos referiremos más adelante)» BASSOLS COMA, Martín, *op. cit.*

Orden de Carlos III, de 3 de octubre de 1777, obligaba a Magistrados y Ayuntamientos a presentar ante la Academia de San Fernando, que estaba capacitada para obligar a su rectificación, el proyecto de las obras públicas que se llevaran a cabo en sus demarcaciones⁸¹. Todavía los particulares quedaban excluidos del «filtro estético» de la Academia, pero la capacidad de veto puesta en manos de los académicos era ya importante.

Atendiendo a un criterio cronológico, y aunque se trate de un paréntesis en este listado de normas relacionadas con las academias, hay que mencionar, por su importancia, la Real Orden de 16 de octubre de 1779, por la que se prohibía la exportación de objetos artísticos (o de autores fallecidos), y en particular pinturas, libros o manuscritos antiguos de autores españoles. Más que una norma estricta de protección se trataba de una medida de dominio, pero indirectamente contribuía a la conservación del bien.

Ya centrada en el tema del Patrimonio, el Rey Carlos IV firma el 6 de junio de 1803 una Real Cédula, por la cual se encargaba a la Real Academia de la Historia la inspección de los monumentos que se descubrieran y, además, la adopción de medidas en caso de que éstos amenazasen ruina⁸². Esta Real Cédula, ya mencionada en el capítulo anterior, incluye una definición de monumento comprensiva de los bienes inmuebles, muebles y urbanos. Para López Jaén «... en ella se encuentra el germen de toda la legislación posterior, inclusive la ley del Patrimonio de 1985. Esta Cédula es una de las leyes más antiguas de la Europa moderna en materia de protección y conservación de monumentos»⁸³. Se recogería posteriormente en la Novísima Recopilación, y en ella ya aparecen algunos de los grandes temas que afectan al Patrimonio Cultural: irrelevancia de la titularidad con relación a la protección⁸⁴, la nece-

⁸¹ Casi dos meses después, una *Circular de Carlos III, de 25 de noviembre de 1777*, ampliaba esta obligación a los Arzobispos, Obispos, Cabildos y Prelados, respecto a los proyectos que se realizaran en bienes de su propiedad.

⁸² En el Preámbulo puede leerse: «A consecuencia de lo que tuve a bien encargar a mi Real Academia de la Historia, con el deseo de hallar algún medio que pusiese a cubierto las antigüedades, que se descubren en la península, de la ignorancia que suele destruirlas con daños de los conocimientos históricos y de las artes a cuyos progresos contribuyó en gran manera; me propuso un plan razonado de las diligencias que juzgaba poderse adoptar para el reconocimiento y conservación de los monumentos antiguos, que en gran número, tiene el tiempo sepultados en España».

⁸³ *Op. cit.*, p. 16.

⁸⁴ En este Real Cédula la consideración de monumento era independiente de su titularidad pública o privada, pero se trataba de una breve y efímera premonición, ya que este concepto no se recuperaría hasta 123 años después, en la ley de 9 de agosto de 1926: «En la definición de monumento que ofrecía la Novísima Recopilación su titularidad pública o privada era indiferente a los efectos de tal condición, así como irrelevante también para su sometimiento al régimen de tutela previsto en la norma. Ahora bien, este principio general pronto quedaría invalidado por una serie de disposiciones posteriores que operarían una importante diferenciación en el estatuto jurídico de estos bienes, nacida no de las propias características intrínsecas a los mismos, sino a la cualidad de su titular...» (BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, *op. cit.*, p. 39).

sidad de cooperación pública para conseguir su salvaguardia, o la responsabilidad de los Ayuntamientos y Justicias, entre otros. Pero su definición de monumento está basada exclusivamente en la antigüedad, y con el límite temporal de la Edad Media⁸⁵.

El criterio de antigüedad va a corregirse pronto, al incluir también elementos artísticos e históricos. Bajo esta nueva perspectiva se van aprobando, a lo largo de todo el siglo XIX, una serie de normas⁸⁶. Destaca la Ley de Instrucción Pública de 9 de septiembre de 1857, que ponía bajo custodia de la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando todos los monumentos artísticos del reino, constituyéndose a partir de estos momentos en una pieza básica en la protección de nuestro Patrimonio. Sin embargo, poco tiempo después compartirá esta responsabilidad con las Comisiones Provinciales de monumentos, que se crean por una Real Orden de 13 de junio de 1864.

En toda esta primera etapa pueden destacarse dos lagunas importantes. La primera es que *el monumento todavía se considera como una obra aislada*. En ningún sitio se menciona el entorno, ni la necesidad de considerar los elementos urbanos relacionados. Esta cuestión, muy importante para la conservación del Patrimonio de nuestras ciudades, será una conquista del siglo XX y, en concreto, del Decreto Ley de 9 de agosto de 1926.

La segunda es que *solamente los bienes del Estado y de la Iglesia aparecían sometidos a tutela* de las Academias de la Historia, de Bellas Artes de San Fernando y de las Comisiones del Patrimonio. Lo que significaba que los bienes privados quedaban excluidos de esta protección⁸⁷. Ya puede comprenderse ahora, en toda su extensión, el problema que supuso la desamortización que, en definitiva, liberó de la tutela académica una gran masa patrimonial que pasó a manos privadas.

⁸⁵ «... y finalmente, cualesquiera cosas aún desconocidas, reputadas por antiguas, ya sean púnicas, romanas, cristianas, ya godas, árabes y de la baja edad» (*Novísima Recopilación*, ley III, Título XX, libro VIII).

⁸⁶ Entre otras: *Real Cédula de 28 de abril de 1837*, sobre extracción de pinturas y objetos de autores antiguos; *Real Orden de 14 de septiembre de 1850*, sobre edificios de reconocido mérito artístico propiedad del Estado; *Decreto de 16 de diciembre de 1873*, sobre derribo de edificios de mérito artístico o valor histórico; *Real Orden de 20 de septiembre de 1895*, sobre el informe de la Academia de Bellas Artes cuando se adquieran obras de arte por parte del Estado.

⁸⁷ Tal y como destaca, entre otros autores, García Fernández que al hablar de las características de la normativa del XIX dice: «... de que la distinción propiedad pública/propiedad privada es la base del régimen de intervención administrativa en la protección activa de los bienes culturales, especialmente en los bienes inmuebles...» (*Legislación sobre el Patrimonio Histórico*, Tecnos, Madrid, 1987, p. 44). También, Concepción Barrero Rodríguez al hablar del mismo tema (paréntesis en cursiva del autor): «... los bienes de propiedad privada en los que no concurría tal nota (*abiertos al público*) quedaban, por el contrario, al margen de todo control, por lo que su conservación, y con ello volvemos a la afirmación inicial, dependía exclusivamente del sentido de la responsabilidad de sus dueños o poseedores» (*op. cit.*, p. 51).

PERÍODO DE CONSOLIDACIÓN

En el primer cuarto del siglo actual van a aparecer novedades muy importantes, que afirmarán a la normativa española en la necesidad de conservación del Patrimonio Cultural. El período se inicia con la Ley de 1911 que va a significar un primer paso, tímido todavía, hacia el entendimiento de la función social del Patrimonio, y cuya culminación se producirá en el Decreto Ley de 1926. Entre las dos normas, la Ley de monumentos de 1915, presupuesto ineludible de la anterior aunque referida exclusivamente a los bienes inmuebles y, por supuesto, el Estatuto municipal de 1924, compendio y resumen de lo avanzado en materia urbanística hasta la fecha.

La Ley de 7 de julio de 1911, formalmente Ley de Excavaciones Arqueológicas, fue desarrollada mediante un reglamento aprobado un año más tarde, el 1 de marzo de 1912. La antigüedad parece el único elemento claro de discriminación en una definición del monumento confusa y vacilante⁸⁸. La protección pública se empieza a extender, aunque todavía en muy pequeña medida, a los bienes de titularidad privada. Según el art. 4.1 el Estado podía hacer excavaciones arqueológicas en propiedades privadas, aunque los propietarios tenían derecho a una indemnización del 50 por 100 del valor de lo que se descubriera. Todavía el propietario contaba con un poder de disposición sobre la cosa muy importante como lo prueba que el único mecanismo jurídico fundamental de limitación de este poder era la expropiación⁸⁹. Se incluían también otras medidas, menos contundentes, de simple policía administrativa, como la posibilidad de suspender determinadas obras con el informe favorable de las Reales Academias de la Historia y de Bellas Artes de San Fernando, pero que significaban ya una intervención directa del Estado en la esfera privada⁹⁰.

Este camino lo va a continuar la Ley de 4 de marzo de 1915, aunque apelando al voluntarismo del propietario particular. De forma que la subvención a la que se refería el artículo 4 de la Ley, o el tratamiento contributivo del ar-

⁸⁸ Se habla de «... todas las obras de arte y productos industriales pertenecientes a las edades prehistóricas, antigua y media... las ruinas de edificios antiguos que se descubran, y los existentes que entrañen importancia arqueológica», donde el criterio de antigüedad aparece claro. Y sin embargo también «... los edificios de interés artístico abandonados a los estragos del tiempo».

⁸⁹ Por ejemplo, el Derecho a efectuar excavaciones arqueológicas por parte del Estado se consigue, en propiedades particulares «... ya adquiriéndolas por expediente de utilidad pública, ya indemnizando al propietario de los daños y prejuicios que la excavación ocasione en su finca...» (art. 4.1). Lo mismo que la posibilidad de que este tipo de bienes pasen a manos del Estado: «... podrán pasar a la propiedad del Estado mediante expediente de utilidad pública y previa la correspondiente indemnización al dueño del terreno y al explorador...» (art. 4.2).

⁹⁰ Según se desprende del artículo tercero, tanto de esta Ley de 1911, como del Reglamento de 1912.

título 5, para aquellos que se comprometiesen en labores de protección de sus propiedades monumentales, eran más un premio que una contraprestación al deber de conservar. Sin embargo, y como dice Concepción Barrero⁹¹, existían dos preceptos que continuaban el camino iniciado en la Ley de 1911. El primero se refería al derribo de edificios protegidos para el que se exigía permiso previo del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes, y el segundo a la prohibición de su exportación. Ambos significaban una clara intervención del Estado en la esfera privada.

La Ley de 1915 era una Ley de Monumentos arquitectónico-artísticos. Esto significaba que al simple criterio de antigüedad de la ley de 1911 se le añadía el «mérito histórico o artístico»⁹². Dada la inseguridad jurídica que podría suponer la indefinición de la «artisticidad» de un bien se recurría a su declaración. De tal manera que estos valores históricos o artísticos tenían específicamente que reconocerse en un expediente incoado al efecto. Por primera vez aparece de forma taxativa algo que será una constante a lo largo de las sucesivas normas de protección del Patrimonio Cultural, hasta llegar al momento actual: *el criterio formal*, como medio para conocer si un bien está afectado o no.

EL ESTATUTO MUNICIPAL DE 1924

¿Qué sucedía mientras tanto en el ámbito urbanístico? Las técnicas urbanísticas se habían ido incorporando poco a poco a la práctica corriente⁹³. Alieneaciones, zonificación y ordenanzas, de forma conjunta o separadamente, empezaban a organizar el armazón del planeamiento por dos caminos diferentes. En el exterior de las poblaciones, mediante planes de ensanche, y en la ciudad consolidada mediante los de reforma y saneamiento interior⁹⁴. Respecto al problema de las competencias, tanto para la formulación como para la aprobación de los planes, licencias de obras, etc., se mantenía una lucha

⁹¹ Una exposición particularmente lúcida y clara de las características fundamentales de esta Ley puede encontrarse en BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, *op. cit.*, pp. 54-60.

⁹² Dice el artículo primero de esta ley de 1915 que se considerarán monumentos: «los de mérito histórico o artístico cualquiera que sea su estilo, que en todo o en parte sean considerados como tales en los respectivos expedientes, que se incoarán a petición de cualquier Corporación o particular».

⁹³ Un acercamiento claro y sintético a esta cuestión puede encontrarse en GARCÍA DE ENTE-RRÍA, Eduardo, *op. cit.*

⁹⁴ El simple enunciado de los títulos legislativos puede ser ilustrativo: *Ley de Ensanche de las Poblaciones* (1984), *Reglamento para la ejecución de la Ley de Ensanche* (1867), *Ley de Ensanche de Poblaciones* (1876), *Régimen urbanístico especial para los ensanches de Madrid y Barcelona* (1892), *Ley de Reglamento de obras de saneamiento y mejora interior de las grandes poblaciones* (1895).

desigual entre la administración local y la central, casi siempre con importantes victorias de la segunda⁹⁵. Todas estas tendencias se fueron concretando en la práctica y, posteriormente, en la legislación durante toda la segunda mitad del siglo XIX y principios del XX.

Un momento importante se produjo con la aprobación del Estatuto Municipal y del Reglamento de Obras, Servicios y Bienes municipales de 1924⁹⁶. En el Estatuto se consagra el principio de autonomía municipal en cuestiones de planeamiento: «... los ayuntamientos podrán y deberán abordar sus obras de ensanche, urbanización y saneamiento sin necesidad de someter los planes respectivos al informe sucesivo de Corporaciones, Academias y Centros en peregrinación interminable de años y años; el acuerdo municipal, que por sí solo ahorra dos períodos de la expropiación forzosa, será examinado únicamente por la Comisión Sanitaria Central y Provincial, según los casos, y los beneficios...»⁹⁷. Como puede observarse la autonomía municipal parece total. Sólo existe una tutela, aparentemente mínima, la ejercida por la Comisión Sanitaria Central y Provincial. Bien, pues este inocente organismo será el encargado de ejercer el control, y no solamente sanitario, por parte de la Administración Central. Para ello lo que se hace es hipertrofiar, desmesurar, sus competencias⁹⁸. Simplemente un apunte relacionado con la protección del Patrimonio: resulta que, entre sus componentes figura un representante ¡de la Academia de Bellas Artes de San Fernando! El control de la Academia no ha desaparecido, simplemente se ha trasladado a la Comisión Sanitaria.

⁹⁵ Recuérdese aquí, como anécdota, lo sucedido con el Plan de Ensanche de Barcelona. Una Real Orden de 2 de febrero de 1859 autoriza a realizar los estudios del ensanche y reforma de la ciudad. El 15 de abril el Ayuntamiento convoca un concurso cuyo plazo acababa el 31 de julio. Pero el 7 de junio una Real Orden aprueba el proyecto que la Reina había encargado a Cerdá. El Ayuntamiento recurre pero no se le hace caso. Se resuelve el concurso que gana Antonio Rovira, y el proyecto de Cerdá, que participaba, ni siquiera es calificado. Como dice Pedro Bidagor: «Fueron inútiles las gestiones municipales para que prevaleciera el proyecto premiado en el concurso, y el de Cerdá fue aprobado definitivamente por Decreto de 8 de julio de 1860» (*op. cit.*, p. 268).

⁹⁶ Dice Juan López Jaén refiriéndose a las normas urbanísticas y a las disposiciones de índole cultural: «Momentos convergentes se producen en los años veinte y en los ochenta... En el primero, la normativa de la práctica, el quehacer urbano del detalle, la ingeniería de la ciudad, preceptuados en el Reglamento de Obras de 1924 se unen a la necesidad de *protección, conservación y acrecentamiento de la riqueza artística* definidos por el Decreto de agosto de 1926» (*op. cit.*, p. 15).

⁹⁷ Esta cita, reproducida por su importancia en buena parte de los tratados municipalistas para ilustrar el problema de la autonomía local, está extraída del Preámbulo del Estatuto.

⁹⁸ Dice Martín Bassols Coma: «No obstante, el Reglamento de Obras y Servicios, como hemos tenido ocasión de examinar, otorgaba una dilatada amplitud a los cometidos técnico-sanitarios, hasta hacerlos sinónimos prácticamente de toda la materia urbanística, con lo cual el ámbito de fiscalización estatal experimentaba un incremento mucho más extenso que el configurado inicialmente por el Estatuto» (*op. cit.*, p. 499).

De cualquier forma el avance aparece indudable, sobre todo si consideramos la anterior legislación sobre planeamiento⁹⁹. Todavía la terminología relativa a los instrumentos de planeamiento es vacilante, fluctuando entre plan y proyecto, aunque la tendencia es a utilizar todavía el término *proyecto*. Tampoco se contempla un plan que abarque la totalidad del municipio, aunque sí se manifiesta claramente el propósito de planificar la totalidad del mismo¹⁰⁰. Esto se conseguía mediante dos tipos de planes: los de ensanche y extensión, para el exterior de las poblaciones; y los de mejora interior, para la ciudad consolidada. También se incluían las obras de saneamiento y urbanización parcial, y las municipales ordinarias.

En todos los casos aparecen unas determinaciones mínimas que deben cumplir los planes, pero que no hacen mención a la protección del Patrimonio. Es necesario acudir al Capítulo VI del Reglamento de obras y servicios¹⁰¹ para encontrar cuestiones relativas al tema. Así, entre las obligaciones de los Ayuntamientos figuran las de velar por la conservación de los monumentos (art. 101), para lo cual están autorizados a impedir su demolición y la realización de cualquier tipo de obras que no sean de mera consolidación (art. 102)¹⁰², pudiendo llegar en caso necesario a la expropiación forzosa (art. 103)¹⁰³.

Sin embargo, es el artículo 104 del Reglamento de obras y servicios el que se encarga de la necesaria conexión entre el planeamiento y la legislación de protección del Patrimonio, cuando establece de manera taxativa la necesidad de que aquél respete los edificios históricos o artísticos¹⁰⁴. Hay, sin embargo, una salvedad que se establece al final del artículo cuando dice «salvo caso de imposibilidad manifiesta». No parece muy claro el significado del párrafo,

⁹⁹ «La legislación de ensanche era rigurosamente centralista, atribuyendo prácticamente la totalidad de las competencias directivas a la Administración del Estado. El Estatuto parte del principio contrario: el artículo 180 dice que corresponde «a los Ayuntamientos proyectar, construir y aprobar los proyectos que tengan por objeto: las obras de urbanización y saneamiento y las de abastecimiento de agua, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales» (LASO MARTÍNEZ, José Luis, *Derecho Urbanístico, orígenes, principios generales y organización administrativa*, Montecorvo, Madrid, 1971, p. 108).

¹⁰⁰ Para una mayor información, referida a Madrid, véase SAMBRICIO, Carlos, *Madrid: Ciudad-Región, De la ciudad ilustrada a la primera mitad del siglo XX*, Madrid, 1999.

¹⁰¹ Que lleva por título «De los servicios de ornato y embellecimiento de las Poblaciones».

¹⁰² Dice textualmente el citado artículo que podrán impedir las «obras de reparación que modifiquen su estilo arquitectónico».

¹⁰³ Es curioso que el artículo 103 no solamente posibilita la expropiación forzosa, sino que incluye información sobre el precio a abonar que incluiría el valor del terreno y de la edificación, pero en ningún caso el del *mérito histórico* o *artístico* que poseyera el bien, reafirmando de esta forma el carácter público del mismo.

¹⁰⁴ Dice el artículo 104 del Reglamento de obras, servicios y bienes municipales: «Los proyectos de ensanche, extensión o reforma interior de poblaciones que afecten a edificios artísticos o históricos, hayan o no sido declarados monumentos nacionales, deberán respetarlos en sus trazados, salvo caso de imposibilidad manifiesta».

pero en cualquier caso, siempre el representante de la Academia de Bellas Artes de San Fernando en la Comisión Sanitaria correspondiente (!) podría demostrar la «posibilidad» de respetar su trazado. Aparece también algo importante y es que, la obligación del plan de respetar los edificios históricos o artísticos, lo era con independencia de que éstos hubieran sido declarados monumentos. Parece, pues, que el concepto de Patrimonio que propone el Reglamento es de tipo *material* y no *formal*, tal y como aparecerá tradicionalmente en la legislación posterior. Habría que matizar y completar la afirmación anterior, pero ahora sólo interesa resaltar el hecho de que ya en este período histórico habían aparecido la mayor parte de los temas objeto de controversia en la actualidad.

EL DECRETO LEY DE 9 DE AGOSTO DE 1926



Con el Decreto Ley de 9 de agosto de 1926 se cierra este período de consolidación. Se trata de una norma de gran importancia, tanto por recoger los planteamientos más avanzados de la normativa anterior, como por incluir novedades importantes que se van a anticipar, incluso a la legislación europea en la materia. Hay que destacar tres aspectos en cualquier análisis, por somero que sea, que se haga del mismo.

El primero se refiere a la confirmación de la *necesidad ineludible de un procedimiento de declaración*. Esta necesidad, que ya aparecía en la Ley de 1915, tiene su origen también en la radical indeterminación de lo que sean valores artísticos o culturales¹⁰⁵. Con el agravante de que la referencia a la *cultura* es la primera vez que se introduce en la legislación, y por ninguna parte se da una indicación más o menos precisa sobre su alcance¹⁰⁶.

El segundo, que constituye una importante novedad, se refiere a la *extensión de la protección a elementos y entornos urbanos*. Se consideraban parte del Tesoro según el artículo 2.ºb: «las edificaciones o conjuntos de ellas, sitios y lugares de reconocida y peculiar belleza, cuya protección y conservación sea necesaria para mantener el aspecto típico, artístico y pintoresco, característico de España». Ya se ha mencionado el aspecto innovador de este párra-

¹⁰⁵ Aparece definido el Tesoro Artístico Arqueológico Nacional como «el conjunto de muebles e inmuebles dignos de ser conservados para la nación por razones de Arte y Cultura» (art. 1.º, Decreto-ley de 9 de agosto de 1926).

¹⁰⁶ Concepción Barrero Rodríguez, analizando el artículo 1 de esta ley, dice: «Valor artístico, de un lado, con toda su carga de indeterminación y subjetivismo, necesitado, por ello, de la concreción que para la norma se va a operar a través del procedimiento de declaración en ella previsto, y valor cultural, de otro, que hace surgir de inmediato un gran interrogante: determinar qué quiso proteger esa norma bajo tal expresión carente de precedentes en nuestro Derecho» (*op. cit.*, p. 64).

fo en el capítulo anterior, pero es que, además, se proponían una serie de medidas que podríamos denominar *técnicas* que probablemente superaban las posibilidades del momento¹⁰⁷.

La tercera novedad es que esta ley consagra el *principio general de intervención directa del Estado* en los bienes de interés cultural, con independencia de su titular ¹⁰⁸. De tal forma que, a partir de ahora, la acción del Estado puede caer con todo su peso coactivo sobre los Bienes Culturales, sean estos de titularidad pública o privada.

LA LEY DE 13 DE MAYO DE 1933

Más que por los aspectos técnicos o por las innovaciones que plantea esta ley tiene importancia por el período durante el cual estuvo vigente. Y tanto por la larga duración del mismo, como por sus especiales características (guerra civil, migraciones de los años sesenta y setenta, etc.). En realidad, lo que hace es confirmar las directrices más importantes planteadas por el Decreto Ley de 1926, que sí se trataba de una norma verdaderamente innovadora.

El concepto de Patrimonio aparece ligado a las tres notas distintivas ya conocidas: interés histórico, artístico y antigüedad¹⁰⁹. Esta última se relaciona con la cifra mágica de los cien años. Todos aquellos bienes muebles o inmuebles con más de cien años de antigüedad con interés artístico, arqueológico, paleontológico o histórico que hubiera en España formaban parte de su Patrimonio. Se trataba de una definición muy parecida a la de la Ley de

¹⁰⁷ Incluso, para Juan López Jaén, probablemente superen las expectativas actuales. Dice este autor refiriéndose a la ley de 1926: «Esta ley establece que, de las ciudades y pueblos total o parcialmente declarados o que se declaren incluidos en el Tesoro Artístico Nacional, los respectivos Ayuntamientos deberán levantar planos topográficos a una escala no inferior a 1:50.000, en ellos se debían acotar por medio de círculos las superficies sujetas a servidumbre de "no edificar" libremente, marcándose con distintas tintas los edificios histórico-artísticos, lugares, calles, plazas. De esas superficies se levantarían planos a una escala no inferior a 1:200 (art. 21). Aún hoy no hemos conseguido estos objetivos» (*op. cit.*, p. 16).

¹⁰⁸ Esto se reconoce explícitamente en la propia Exposición de Motivos: «serían inútiles nuestros esfuerzos y obra lenta e ineficaz y torpe la conservación y rescate de nuestra riqueza artística y monumental si este Decreto-ley hubiera de inspirarse en iguales principios y doctrinas en que aquellas otras leyes que le precedieron fueron inspiradas o confiáramos demasiado en nuestros medios financieros... Precisa, por tanto señor, la intervención directa y eficaz del Estado, si es que pretendemos fijar de una vez y para siempre la riqueza monumental de España al suelo de la Nación».

¹⁰⁹ Dice el artículo primero de esta Ley que formarán parte del Patrimonio «cuantos inmuebles y objetos muebles de interés artístico, arqueológico, paleontológico o histórico haya en España de antigüedad no menor a un siglo; también aquellos que, sin esta antigüedad, tengan un valor artístico o histórico indiscutible, exceptuando, naturalmente, las obras de autores contemporáneos».

1926¹¹⁰ y que, por tanto, presentaba los mismos problemas de subjetivismo en su apreciación. Por eso se hacía imprescindible contar con un instrumento formal de declaración que, efectivamente, aparece en el artículo 14¹¹¹. Pero la prueba más evidente que la cifra mágica de los cien años era simplemente eso, mágica, aparece en la segunda parte de la definición al admitir que formaban parte también del Patrimonio determinados bienes que no contaban con esta condición. Eso sí, estos últimos deberían de tener un valor artístico o histórico *indiscutible*. Sin embargo, en la práctica resultó que lo que verdaderamente sobrevivió a todo fueron los cien años: resultaba asombrosamente fácil encontrar algún valor histórico, artístico, etc., en bienes con esta antigüedad, y muy difícil que estos valores fueran indiscutibles si no contaban con ella.

Esta ley confirma también, ya de forma indudable, la extensión de la protección a las áreas urbanas al incluir, de forma análoga a la ley de 1926, a los conjuntos histórico-artísticos¹¹², aunque no al entorno monumental o urbano¹¹³.

Pero, sobre todo, se consagra de forma definitiva el principio de intervención estatal en la esfera privada, en interés de la conservación del Patrimonio. Se imponen al propietario, independientemente de su titularidad pública o privada, una serie de obligaciones de hacer y no hacer, por el mero hecho de ostentar el dominio del bien. En este aspecto destacan dos temas importantes, la autorización administrativa y el deber de conservación.

Cualquier tipo de actuación sobre un bien declarado como protegido, debía contar con *la autorización de los órganos competentes*¹¹⁴. Esto, que aparentemente resulta correcto, incluso necesario, se complicó al no existir ninguna instancia que coordinara esta autorización «de protección del Patrimonio», con la propiamente urbanística que correspondía, por regla general, a los Ayuntamientos. De tal forma que aquella persona o entidad que quería realizar cualquier actuación sobre un bien protegido estaba sometida, de hecho,

¹¹⁰ En realidad esto no es del todo exacto ya que se incluyen como novedades el *interés arqueológico y el paleontológico*, iniciando una «escalada de intereses» que van a culminar en la vigente ley de 1985 que también en su artículo 1 habla de «interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico o técnico». Tampoco aparecía en la ley de 1926 la referencia a los cien años de antigüedad que, sin embargo, sí era de una gran tradición en nuestro ordenamiento jurídico.

¹¹¹ Como procedimiento de declaración de monumento o conjunto histórico-artístico. Hay que hacer notar que este procedimiento sólo estaba previsto para los inmuebles, lo que en la práctica supuso la desprotección de los bienes muebles.

¹¹² El artículo 3 de esta ley decía que la Dirección General de Bellas Artes «... cuidará de la inclusión en el catálogo de monumentos de cuantos edificios lo merezcan, como asimismo de los conjuntos urbanos». Y luego, el artículo 33 indicaba explícitamente que todo el articulado referido a la protección de los monumentos era también de aplicación a los conjuntos urbanos y rústicos.

¹¹³ Para lo que será necesario esperar al Decreto de 22 de julio de 1958.

¹¹⁴ Los órganos competentes para dar esta autorización eran, según los artículos 3, 26 y 33, la Dirección General de Bellas Artes y las Comisiones del Patrimonio Histórico-Artístico.

a una doble autorización, *necesitaba una doble licencia*. Ésta fue una pesada losa burocrática que caía como una maldición sobre los bienes declarados.

Asimismo, los propietarios de los bienes protegidos *estaban obligados a su conservación*. De tal forma que, si el propietario de un edificio no declarado consideraba demasiado caro mantenerlo en pie, simplemente lo dejaba estar o lo tiraba, mientras que en el caso de estar declarado, obligatoriamente debería invertir el dinero necesario para mantenerlo en buenas condiciones. En definitiva, se discriminaba al propietario, aún con la bellísima intención de conseguir un fin social. Y eso sin ninguna contrapartida apreciable. Para autores como Concepción Barrero¹¹⁵, ésta fue una de las causas que más incidieron en la degradación y abandono del Patrimonio. Se trata de un claro ejemplo de como una norma jurídica instaurada con un fin específico consigue justamente la finalidad contraria¹¹⁶.

Se trataba, tanto por lo que se ha visto hasta ahora como por otras cuestiones que no vienen al caso en estos momentos, de una ley imperfecta. Imperfecta desde el punto de vista de la justicia, pero también técnicamente. El hecho de que haya subsistido durante tantos años, al paso de la democracia a la dictadura y otra vez a la democracia, a los importantes cambios sociales y económicos que tuvieron lugar en España durante este período histórico, a tantas legislaturas y gobiernos diferentes, es ciertamente un hecho extraño. Probablemente una de las causas haya sido su poca utilización¹¹⁷. Pero también, la fronda legislativa que muy pronto empezó a aparecer y que prácticamente la sepultó en un mar de normas, haciéndola en algunos supuestos muy poco operativa, con preceptos muchas veces contradictorios, y otras complementarios, respecto a las disposiciones que se contenían en su articulado.

¹¹⁵ En *op. cit.*, p. 77, al referirse al deber genérico de conservación, dice: «Ello dio lugar a que tal principio, lejos de conseguir el efecto deseado, se tradujera en la realidad en el deterioro, en muchos casos irreversible, de muchos monumentos y conjuntos urbanos cuyos valores nunca deberían haber desaparecido».

¹¹⁶ Esto lo intentó resolver la legislación posterior. Por ejemplo, en la reforma de la ley que se realizó en 1955 se introdujo el principio de exención tributaria, precisamente como contraprestación al deber de conservación. Pero, claro, no era suficiente. Si el deber de conservación se origina por una necesidad social parece justo, en principio, que sociedad y propietario contribuyan en proporción al beneficio que obtengan.

¹¹⁷ Dice López Jaén: «Ha de señalarse que, posiblemente, la Ley del 33 basó su larga supervivencia, más de cincuenta años de vigencia con escasas modificaciones, en el poco uso que de ella se hizo, pues de otro modo no se entiende como una Ley redactada y promulgada en un régimen democrático se haya podido mantener en vigor durante toda una dictadura, sobre todo conteniendo aspectos tales como la posibilidad de actuación pública de un particular no afectado en sus propios y concretos asuntos, el denominado ejercicio de la "acción popular", ausente de toda la legislación del nuevo régimen hasta —excepcionalmente— la Ley del Suelo del 56" («Sobre los conjuntos históricos españoles», *Ciudad y Territorio* 85, verano 1990, p. 61).

CAOS LEGISLATIVO Y APARICIÓN DE LA LEY DEL SUELO

Las carencias que presentaba la ley de 1933 hubo que ir las supliendo mediante la aprobación de una legislación complementaria. Pero esto se hizo, no desarrollando la ley en un único texto, sino, tal y como se ha expuesto al final del apartado anterior, mediante un verdadero aluvión de leyes, decretos, etc., que modificaban o completaban la ley de forma generalmente puntual. Como consecuencia, la legislación sobre el Patrimonio se convirtió en una verdadera jungla normativa¹¹⁸.

El problema todavía era más complicado debido a la costumbre legislativa que se fue creando en este tipo de normas de no relacionar explícitamente los preceptos derogados de leyes anteriores, sino hacerlo de forma genérica, con lo que resultaba muy difícil llegar a determinar qué corpus era el realmente vigente¹¹⁹. Se produce entonces un auténtico caos legislativo que dificulta de manera notable una aplicación racional de la ley¹²⁰. A pesar de todo pueden destacarse dos normas de auténtica importancia. La primera, ya aludida anteriormente, es el Decreto de 22 de julio de 1958, que extiende la protección al entorno de los monumentos y de los conjuntos. Con ella viene a reconocerse la importancia del medio, urbano o natural, en el que aparece inserto el bien¹²¹. Y la otra está constituida por las Instrucciones de 20 de noviembre de 1964 para las poblaciones decla-

¹¹⁸ BENÍTEZ DE LUGO Y GUILLÉN, Félix, *op. cit.*, pp. 33-36, recoge el listado de las normas vigentes en el momento de aprobarse la Ley del Patrimonio Histórico Español de 1985. Pues bien, aparecen relacionadas 42 disposiciones que van, desde la ley de 7 de julio de 1911 sobre excavaciones, hasta la orden de 25 de marzo de 1980 sobre inspección de yacimientos arqueológicos.

¹¹⁹ Dice José Luis Álvarez, citando una obra suya, *Transmisión de obras de arte*, de 1975: «... existe una gran dificultad para determinar los preceptos que están derogados, ya que el sistema seguido por casi todas estas normas es el de no derogar las disposiciones anteriores, sino o declararlas vigentes considerando derogados solo los preceptos contrarios a lo consignado en la disposición que se dicta, o declarar vigentes de forma indiscriminada las normas anteriores, con lo que podría interpretarse que las no exceptuadas quedarían derogadas, o sencillamente declarar derogadas las disposiciones que se opongan a lo preceptuado en la norma que se dicta» (*op. cit.*, p. 251).

¹²⁰ Según José Luis Álvarez, explicando la situación en 1975: «La regulación actual es fragmentaria, dispersa y difícil de coordinar por contradictoria». Para Concepción Barrero Rodríguez se trata de «un conjunto normativo fragmentario, disperso, confuso y hasta, a veces, contradictorio...» (*op. cit.*, p. 78). Según Martín Mateo: «... verdadero aluvión normativo obscurecedor de las líneas generales de las auténticas vigencias» («La Propiedad Monumental», *Revista de Administración Pública* 39, p. 54). También Molina Lamothe en un Informe para el Consejo Superior de Arquitectos lo califica de «auténtico marasmo legislativo, integrado por múltiples y dispersas normas de variado rango, desconectadas entre sí...».

¹²¹ Se trata de un reconocimiento muy importante y, desde luego, esencial considerando la perspectiva del Patrimonio Urbano. Ahora bien, habría que analizar este decreto a la luz de otro hecho que había sucedido dos años antes y que se estudiará de inmediato, la aprobación de la Ley del Suelo de 1956.

radas Conjuntos Histórico-Artísticos y que, en cierta manera, completan el Decreto anterior¹²².

La segunda cuestión importante es la aparición de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956. Sobre lo que supuso esta Ley, no solamente para el planeamiento español, sino en general respecto al nuevo enfoque del derecho de propiedad, se ha escrito ya quizá demasiado y no es éste el lugar para reflexionar sobre el tema. Sin embargo, parece necesario realizar algunas precisiones. A pesar de lo manifestado por algunos autores, quizá por desconocimiento histórico, la Ley de 1956 no se produce a partir de la nada, o sencillamente imitando la legislación de otros países. Se puede entender como la culminación de un proceso iniciado a finales del XIX, y que resume buena parte de los planteamientos y experiencias españolas, incluso legislativas, de la primera mitad de este siglo¹²³. Por supuesto que incluye avances muy importantes pero que, probablemente, no lo sean tanto considerados desde el punto de vista de la protección del Patrimonio. El problema de fondo es que se trata de una ley para «crear ciudad», una ley que frecuentemente se ha calificado *de extensión*¹²⁴, por ignorar de forma palmaria las técnicas y mecanismos de intervención en suelo urbano. Así, la institución básica que propone para conseguir la redistribución de beneficios y cargas no es otra que la reparcelación¹²⁵, y las dificultades que representa su aplicación en terreno consolidado son obvias. Claro que tampoco se so-

¹²² Un análisis más detallado puede encontrarse en FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *op. cit.*, p. 22.

¹²³ Hay muchos autores que sostienen este planteamiento evolutivo y de culminación para explicar la aparición de la ley de 1956, frente al asombro de su singularidad. Para Martín Bassols Coma refiriéndose al juicio negativo de la Exposición de Motivos de Ley respecto a la legislación anterior: «... de este párrafo parece deducirse un juicio negativo sobre el Derecho urbanístico histórico y, en consecuencia, que no puede servir de modelo para la articulación de un nuevo Derecho, por lo que se hace preciso su rechazo y derogación. Sin embargo, aceptar plenamente este juicio en sus términos literales implicaría un error de perspectiva» (*op. cit.*, p. 565). Según José Luis Laso Martínez, «... sin embargo, no lo hace instaurando un sistema nuevo o extraño en el ordenamiento español. Todo lo contrario; el estudio de los antecedentes descritos lo que da idea es de que se trata de un punto más elaborado y completo de sus precedentes legislativos, pero que éstos pesan más de lo que se cree en la nueva ley» (*op. cit.*, p. 140). Eugenio Pérez Botija dice que «la nueva ley es una revelación en el sentido de que no constituye, en relación con la legislación anterior, una reiteración absoluta en los principios, sino que más bien constituye respecto a esa legislación anterior un hito, una evolución y no una revolución» («Síntesis normativa de la Ley del Suelo. Hacia una justificación del urbanismo», *Revista de Estudios de la Vida Local* 88, p. 502). Y para Fernando de Terán «La ley no era, como creo que he venido mostrando, un hecho insólito y repentino, sino que, por el contrario, resultaba el punto de llegada de un proceso de largas elaboraciones que recogían aspiraciones tan antiguas como las formuladas en el Congreso Municipalista de Gijón de 1934 y anteriores» (*op. cit.*, p. 307).

¹²⁴ Un planteamiento claro y sintético del tema puede encontrarse en FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *Manual de Derecho Urbanístico*, Abella, Madrid, 1993, Lección Primera, Aptsdos. 3 y 4.

¹²⁵ Entre otros, BASSOLS COMA, Martín, *op. cit.*, p. 569. Y también, LASO MARTÍNEZ, José Luis, *op. cit.*, p. 150.

lucionará el problema veinte años más tarde, cuando se apruebe su primera reforma¹²⁶.

Otra de sus características más avanzadas fue la de considerar al planeamiento como el eje de toda la ordenación territorial y urbana¹²⁷. El plan se configuraba como el mecanismo integrador de toda la actividad urbanística. Pero esto era sólo aparente. Ya en el propio texto legal el artículo 45.2 decía textualmente que «la formación de los planes no limitará las facultades que corresponden a los distintos Departamentos ministeriales conforme a la legislación aplicable a las materias atribuidas a la competencia de cada uno de ellos». Se había perdido la ocasión de integrar efectivamente tanto a la legislación como al planeamiento sectorial en el plan¹²⁸. Las cuestiones urbanísticas, entendidas de forma restrictiva, continuarían su camino independiente, y las de protección el suyo. Esta negación del plan como vertebrador de toda la actividad urbanística, que ya en germen podía intuirse ¡en la propia ley!, aunque afirmara justamente lo contrario fue, además, instaurándose progresivamente en la práctica cotidiana. Primero con la ley de 21 de julio de 1962 que, con la justificación de hacer frente a la escasez de viviendas permitía urbanizar para cumplir el Plan Nacional de la vivienda, independientemente del planeamiento, incluso en su contra. Luego, la Ley de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional de 28 de diciembre de 1963, o el Decreto Ley de 27 de junio de 1970 de Actuaciones urbanísticas urgentes. Todo ello incidía en el divorcio existente entre el planteamiento teórico, que consideraba el plan como el máximo instrumento de intervención, y la realidad de las actuaciones urbanísticas que lo dejaban, en parte, a remolque de otro tipo de operaciones.

La Ley del Suelo de 1956, al proponer un nuevo enfoque en el derecho de propiedad privada, sí que va a influir de manera determinante en la justificación intervencionista de la conservación¹²⁹. Al abrirse paso la idea de que la propiedad de suelo no era ya la facultad de disposición total sobre el mismo,

¹²⁶ Para Tomás-Ramón Fernández al referirse a la reforma de 1975: «La inmensa mayoría de sus preceptos estaban orientados, en efecto, a la producción de nuevo suelo urbano y, aunque las ideas de renovación urbana, de remodelación de los centros históricos y de preservación de sus valores específicos no eran ajenas a él, es obvio que la ejecución de las mismas resultaba gravemente dificultada por la carencia de técnicas e instrumentos adecuados para operar en el suelo urbano...» (*op. cit.*, p. 26).

¹²⁷ BASSOLS COMA, Martín, *op. cit.*, p. 567.

¹²⁸ Posteriormente, cuando se reforma la Ley en 1975, el art. 57.2 plantea el tema en parecidos términos: «la aprobación de los planes no limitará las facultades que correspondan a los distintos Departamentos ministeriales...».

¹²⁹ «La Ley del Suelo frontalmente se enfrenta con este tema, declarando que la obligatoriedad de las cesiones constituyen un deber intrínseco de la propiedad urbanística, viéndose precisado a formular una nueva definición del derecho de propiedad —artículo 61— con una evidente carga dogmática que supera abiertamente la propuesta por el Código civil, cuya única especialidad radicaba en la remisión a las limitaciones contenidas en los reglamentos de policía sobre la materia» (BASSOLS COMA, Martín, *op. cit.*, p. 569).

únicamente sometida a determinadas limitaciones legales, sino que su contenido real venía determinado por el plan, las cosas cambiaron posibilitando de manera notoria la protección del Patrimonio Urbano.

LA LEGISLACIÓN ACTUAL

En el año 1975 se aprueba una reforma de la Ley del Suelo de 1956¹³⁰ que, esencialmente, va a incidir en los mismos aspectos ya comentados, en lo que se refiere al tema de la protección del Patrimonio, no suponiendo ningún avance aparente respecto a los mismos. Sin embargo, sí aparecen técnicas innovadoras de distribución de cargas y beneficios¹³¹, pero solo para las áreas de *extensión*. La doctrina planteó la utilización de estos mecanismos en la ciudad *consolidada*, pero en el filo de los límites legales¹³². Finalmente, estos problemas se intentaron abordar con una segunda reforma en el año 1990, reforma que dio lugar al texto refundido de 26 de junio de 1992. Texto refundido modificado a su vez, en aspectos puntuales, mediante el Real Decreto Ley 5/1996, de 7 de junio, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios Profesionales¹³³ y declarado inconstitucional en una parte muy importante de su articulado por la sentencia 61/1997, de 20 de marzo, del Tribunal Constitucional. Sentencia que, sin embargo, deja vigente al antiguo texto refundido de 1976 en todas las cuestiones relativas al planeamiento, siempre y cuando las Comunidades Autónomas no hubieran legislado sobre la materia. Ante esta complicada situación, el Gobierno prepara una nueva Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones que se aprueba el 13 de abril de 1998, aunque no toca ninguna cuestión referente a planificación urbana o te-

¹³⁰ El resultado se plasmó en un Texto Refundido de 9 de abril de 1976 que de, inmediato y debido a los problemas que se comentan a continuación, se comenzó a revisar.

¹³¹ Referente a esta reforma dice Tomás-Ramón Fernández: «Trató de mejorar, completándolos, los mecanismos de reparto de los beneficios y las cargas derivados de la ordenación con el fin de salvaguardar la igualdad que es consustancial a toda norma jurídica y de facilitar la ejecución del planeamiento» (*op. cit.*, p. 26).

¹³² Se trataba de la denominada Transferencia de Aprovechamiento Urbanístico, que cuenta, a lo largo de este período, con una amplísima bibliografía debido a la polémica que suscitó su aplicación. Es referencia ineludible: GARCÍA-BELLIDO, Javier, ENRÍQUEZ DE SALAMANCA, Luis, y RUSSINÉS, Xavier, «Transferencia de Aprovechamiento Urbanístico, una nueva técnica de gestión para la obtención gratuita de los equipamientos en suelo urbano» *Ciudad y Territorio* 3/79, pp. 29-51. O, desde un punto de vista más jurídico, GARCÍA-BELLIDO, Javier y ENRÍQUEZ DE SALAMANCA, Luis, «Transferencia de Aprovechamiento Urbanístico, fundamentación jurídica de una nueva técnica de gestión», *Revista de Derecho Urbanístico* 85, 1983, pp. 39-85.

¹³³ Cuatro son estos aspectos: eliminación de la categorización en el suelo urbanizable, variaciones en el aprovechamiento y cesión de suelo a los Ayuntamientos, reducción de algunos plazos administrativos, y retoques en la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, referentes a la aprobación de instrumentos de planeamiento por las Corporaciones Locales.

rritorial (que es, en la actualidad competencia de las Comunidades Autónomas). Pero el análisis y exposición de los aspectos de protección del Patrimonio en la Ley del Suelo, se irá abordando en capítulos posteriores.

El 29 de diciembre de 1978 entra en vigor la nueva Constitución Española. Esto supone el inicio de la revisión de buena parte de los textos legales existentes hasta la fecha. Y también de la legislación sobre protección del Patrimonio. Son tres los grandes ejes que vertebran el cambio. El primero se refiere al Estado de las Autonomías. De la existencia de dos administraciones, central y local, en la época pre-constitucional, se pasa a tres: central, local y autonómica. Esto significa una nueva distribución de competencias que tiene que ser necesariamente reflejada en las leyes. El segundo se refiere a un cambio en el sistema de relaciones entre la protección del Patrimonio y otros derechos también constitucionales, y el tercero se refiere al propio concepto de Patrimonio.

La remisión más directa se encuentra en el artículo 46¹³⁴. Se han propuesto preceptos constitucionales concordantes con él¹³⁵, incluso se ha hablado de núcleo normativo¹³⁶, para referirse a aquellos más directamente relacionados¹³⁷. Pero, lógicamente, el análisis debe centrarse en el citado artículo. La primera consideración es que el Patrimonio al que se refiere la Constitución no es un patrimonio singularizado en razón de su titularidad, sino que lo es atendiendo a los valores que posee: «... 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»¹³⁸. Estos valores son, por tanto,

¹³⁴ Dice textualmente el artículo 46 del texto constitucional: «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. La ley penal sancionará los atentados contra este patrimonio».

¹³⁵ Pérez Luño (*Derechos Humanos, Estado de Derecho y constitución*, 1984, pp. 486 ss.) propone una agrupación de estas concordancias en tres apartados. En primer lugar los preceptos a los que se refieren los artículos 9.2, 10.1, 20.1.b, 27.2 y 44, todos relacionados con el desarrollo de la personalidad plena. Otro grupo estaría formado por los artículos 33.2, 45, 51, 128.1, 129.1, 131.1 y 132 que tratarían sobre el sistema económico. El último grupo, referente a la identidad histórica, cultural y artística incluiría el Preámbulo y los artículos 3.3, 148 y 149.

¹³⁶ «A nuestro juicio debe destacarse como un núcleo del grupo normativo la conexión entre los artículos 44, 45 y 46» (PÉREZ MORENO, Alfonso, «El postulado constitucional de la promoción y conservación del Patrimonio Histórico Artístico», *Revista de Derecho Urbanístico* 119, 1990, p. 30).

¹³⁷ Para Félix Benítez de Lugo y Guillén: «Al margen de los artículos que regulan la distribución de competencias entre la Administración y las Comunidades Autónomas —distribución vidriosa y poco nítida— cuatro son, a nuestro juicio, los artículos a considerar ante el fenómeno cultural, y son el 33, el 44, el 45 y el 46» (*op. cit.*, p. 45).

¹³⁸ Un análisis casi exhaustivo del concepto de Patrimonio, y de masas patrimoniales separadas, en relación con el art. 46 puede encontrarse en BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, *op. cit.*, epígrafe 2, Cap. II, «El Patrimonio como institución jurídica en la norma fundamental», pp. 127-160.

el histórico, el cultural y el artístico. Todos ellos esencialmente indeterminados. Pero así como *el histórico* y *el artístico* son de una larga tradición relacionados con la protección del Patrimonio, no sucede lo mismo con *el cultural*. En realidad habría que referirse específicamente al Decreto Ley de 9 de agosto de 1926, cuando en su artículo 1.º define al Tesoro Artístico Arqueológico Nacional como «el conjunto de muebles e inmuebles dignos de ser conservados para la nación por razones de Arte y Cultura»¹³⁹.

De cualquier forma la indeterminación de los valores histórico, cultural y artístico es evidente, y nos conduce directamente a la afirmación de que el Patrimonio se plantea en el texto constitucional como un concepto que el legislador debe concretar¹⁴⁰. Para que se cumpla el precepto constitucional de que los poderes públicos garanticen la conservación y promuevan el enriquecimiento de un Patrimonio indeterminado resulta imprescindible que, de alguna manera, «alguien» lo determine. El legislador, como veremos, al redactar la Ley del Patrimonio Histórico español de 1985 optará por dar una solución formal al problema.

Para que los poderes públicos puedan cumplir la misión que les asigna el artículo 46, en buena parte de los casos deberán actuar limitando la soberanía del titular del bien. La justificación puede buscarse en el artículo 33.2 cuando al referirse a la propiedad privada y a la herencia manifiesta que «la función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes». También en este caso puede observarse como, en última instancia, el difícil problema de la interferencia entre los derechos individual y colectivo se remite a las leyes. Pero lo cierto es que el derecho de propiedad absoluta no se contempla en el texto constitucional¹⁴¹, y el art. 33 permitirá imponer a los propietarios privados todas las obligaciones creadas por la legisla-

¹³⁹ También el art. 45 de la Constitución de 1931 dice que «la riqueza histórica y artística integran el Tesoro Cultural de la Nación». De este precepto podría deducirse que el término *cultura* aparece como comprensivo de *lo histórico* y *lo artístico*, interpretación que, por otra parte es acorde por lo manifestado por la mayor parte de la doctrina, tal y como ya se ha explicado en el cap. 1.

¹⁴⁰ Según Concepción Barrero Rodríguez, al referirse a la Constitución de 1978: «... con ello, el concepto de Patrimonio Cultural se convierte en un *concepto formal*, ostentan tal cualidad y, en consecuencia, se someten a la tutela de la norma aquellos objetos respecto de los que así haya sido declarado» (*op. cit.*, p. 198). Sin embargo, esta forma de determinar los bienes que componen el Patrimonio no es la única, y aunque la Ley del Patrimonio Histórico de 1985 opte de forma general por ella, también lo podía haber hecho por cualquiera de los métodos (enumeración, clasificación, categorización) que propone José Luis Álvarez (*op. cit.*, p. 21).

¹⁴¹ Para Félix Benítez de Lugo y Guillén: «El derecho de propiedad, en su consideración absolutista, ha desaparecido. Frente a la utilidad pública o el interés social —y lo cultural goza de ambos matices— surge un derecho subjetivo de propiedad *debilitada*. Terminología esta que utiliza nuestro Tribunal Constitucional (s. TC 11/1983 de 2 de diciembre). Y ello es así, porque existen «finés sociales que deben considerarse de rango superior a algunos derechos individuales» (s. TC 22/1984 de 17 de febrero)» (*op. cit.*, pp. 48-49).

ción posterior, tales como la Ley del Patrimonio Histórico Español, o la Ley del Suelo.

Ahora bien, los poderes públicos no solamente «garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico» (art. 46) sino que, además «promoverán y tutelarán el acceso a la cultura, a la que todos tienen derecho» (art. 44). Y puesto que, tal y como se ha analizado anteriormente, el Patrimonio Histórico español forma parte significativa de nuestra cultura, el Estado deberá también, además de conservarlo y enriquecerlo, hacerlo accesible¹⁴².

El día 29 de junio de 1985 se publica en el *Boletín Oficial del Estado* la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español¹⁴³. En su preámbulo se manifiesta de forma explícita la intención de cumplir el mandato constitucional aludido en el párrafo anterior, tanto es sus aspectos de *protección y enriquecimiento*¹⁴⁴, como facilitando el *acceso* a los bienes que lo constituyen¹⁴⁵. A lo largo de este trabajo habrá ocasión de comprobar si estas palabras se han quedado en meros deseos, o se han traducido en hechos concretos.

En realidad en la Ley no se incluyen novedades apreciables. Aparte del valor que se le supone por el hecho de desarrollar la Constitución (en el campo que le es propio), en un tiempo ciertamente corto, sobre todo si lo comparamos con otras normas que todavía están esperando ¡más de veinte años después!, su mayor interés radica en la clarificación que supone. Clarificación en primer lugar del caos legislativo existente hasta el momento. Y también clarificación terminológica y precisión en la ordenación jurídica.

¹⁴² En el tomo IV de *Comentarios a las Leyes Políticas* (dirig. por Óscar Alzaga Villaamil, Edersa, Madrid, 1984) y, en concreto, en el trabajo de Antonio Torres del Moral «Constitución Española de 1978», puede encontrarse en su comentario de los artículos 39 a 45, una propuesta de cómo entender esta accesibilidad cultural.

¹⁴³ La Ley cuenta con: Preámbulo; Título Preliminar; Título I: de la declaración de Bienes de Interés Cultural; Título II: de los bienes inmuebles; Título III: de los bienes muebles; Título IV: sobre la protección de los bienes muebles e inmuebles; Título V: del Patrimonio Arqueológico; Título VI: del Patrimonio Etnográfico; Título VII: del Patrimonio Documental y Bibliográfico y de los Archivos, Bibliotecas y Museos; Título VIII: de las medidas de fomento; Título IX: de las infracciones administrativas y sus sanciones; 8 disposiciones adicionales; 8 disposiciones transitorias; una disposición final; y una derogatoria.

¹⁴⁴ «El Patrimonio Histórico Español en el principal testigo de la contribución histórica de los españoles a la civilización universal y de su capacidad creativa contemporánea. La protección y el enriquecimiento de los bienes que lo integran constituyen obligaciones fundamentales que vinculan a todos los poderes públicos, según el mandato que a los mismos dirige el artículo 46 de la norma constitucional».

¹⁴⁵ «En consecuencia, y como objetivo último, la Ley no busca sino el acceso a los bienes que constituyen nuestro Patrimonio Histórico. Todas las medidas de protección y fomento que la Ley establece solo cobran sentido si, al final, conducen a que un número cada vez mayor de ciudadanos puedan contemplar y disfrutar las obras que son herencia de la capacidad colectiva de un pueblo».

Su pretensión es la de globalidad. Pretensión que se ve reforzada por el hecho de no tener ninguna otra ley referida al tema del Patrimonio Histórico por encima. Es decir, no existe otra ley de carácter más general que trate esta cuestión. Dado que, además, incluye una disposición derogatoria específica, el panorama legislativo se clarifica bastante. Sobre todo si lo comparamos con la situación anterior. No se clarifica totalmente debido a dos cuestiones. La primera, inevitable, se deduce de la propia estructura competencial diseñada por la Constitución. Esta ley habrá que colocarla juntamente con las normas aprobadas por las diferentes Comunidades¹⁴⁶. La segunda, es la escasa y confusa relación que se aprecia con la legislación y la práctica urbanística y, en concreto, con el planeamiento¹⁴⁷.

La determinación del inconcreto Patrimonio al que se refería el art. 46 de la Constitución, se consigue mediante el procedimiento de declaración formal de los bienes protegidos¹⁴⁸, de hondas raíces en la normativa desde la ley de 1915. Aunque el artículo 1.3 diferencia entre los bienes «más relevantes» que dice «deberán ser inventariados o declarados de interés cultural», y los demás bienes integrantes del Patrimonio, en realidad la ley se aplica efectivamente sólo si al final se declaran o se inscriben en el inventario¹⁴⁹.

Un año después se aprueba el Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español¹⁵⁰. Este Real Decreto trata sobre los órganos colegiados, los instrumentos administrativos, y la transmisión y exportación de bienes. Se modificó mediante otro Real Decreto, el 64/1994, de 21 de enero, a la vista de la sentencia 17/1991 de 31 de enero, dictada por el Tribunal Constitucional¹⁵¹.

¹⁴⁶ Así, Javier García-Bellido dice hablando de esta Ley: «... la tarea por hacer es más la de esclarecer y desarrollar algunos aspectos confusos, poco precisos o insatisfactorios de la Ley (cuando ésta no impida hacerlo), y que, en todo caso, ha dejado expresamente abiertos a precisiones posteriores y diversas de los cuerpos legisladores autonómicos, según las competencias constitucionales de éstos» («Problemas urbanísticos de la Ley del Patrimonio Histórico Español: un reto para el urgente desarrollo legislativo autonómico», *Ciudad y Territorio* 78, 4/1988, p. 4).

¹⁴⁷ En este sentido se manifiesta Alfonso Pérez Moreno: «... resalta también un cierto aislamiento en el conjunto de las normas administrativas sobre urbanismo y medio ambiente con las que, a lo sumo, se yuxtapone pero no queda sustantivamente coordinada» (*op. cit.*, p. 36).

¹⁴⁸ BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, *op. cit.*, pp. 314-315.

¹⁴⁹ Aunque esto no sucede con los bienes a los que se refieren las disposiciones adicionales primera y segunda de la ley, el artículo 40.2 y el 48.1, que se integran en el Patrimonio Histórico directamente por Ministerio de la Ley.

¹⁵⁰ A pesar de que en la disposición final de la Ley del Patrimonio Histórico Español de 1985 se decía que «se autoriza al Gobierno para dictar, además de las disposiciones reglamentarias expresamente previstas en la presente Ley, las que sean precisas para su cumplimiento», la realidad fue que el Gobierno sólo fue capaz de aprobar un desarrollo *parcial* de la Ley.

¹⁵¹ En este R. D. 64/1994, de 21 de enero, se desarrolla también la competencia estatal sobre expropiación que no existía en el R. D. 111/1986 y, además, se adapta a lo dispuesto en la

El resto de la normativa específica no cuenta apenas con historia. Es decir, no tiene antecedentes. Efectivamente, la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental, fue aprobada mediante el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio. Dos años después se aprobó el Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre del Reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo de evaluación de impacto ambiental. Aunque se estudiará en su momento con detalle, esta Ley y su Reglamento tuvieron su origen en la directiva 85/337, de 27 de junio de 1985 de la Comunidad Europea¹⁵² que, en cierta medida, obligaba a los Estados miembros a la asunción en sus legislaciones nacionales, de sus determinaciones.

Por último, sólo falta reseñar la entrada en vigor de la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones y de incentivos fiscales a la participación privada en actividades de interés general, por lo que puede suponer en el campo de los incentivos económicos a la protección del Patrimonio.

Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

¹⁵² Esta directiva surge de un estudio realizado por los profesores Lee y Wood, paneles de expertos, etc., que durante años fueron elaborando sucesivos proyectos, hasta que por fin se adoptó por la Comisión un documento oficial que se envió al Consejo de las Comunidades el 18 de julio de 1980.

SEGUNDA PARTE
INSTRUMENTOS ESPECÍFICOS

CAPÍTULO 3

LOS BIENES PROTEGIDOS

POR LA LEY DEL PATRIMONIO

VALOR E INTERÉS EN EL PATRIMONIO HISTÓRICO

Aunque la Ley del Patrimonio Histórico Español utiliza las palabras *interés* y *valor* con un significado parecido, en este trabajo se va a dejar la última con el sentido de cuantificación objetiva (en último término reducible a dinero)¹⁵³. Se trata de no reproducir, en la medida de lo posible, la estéril polémica que se produce en el ámbito de la protección del medio natural entre defensores y detractores de la *cuantificación monetaria* del interés de un elemento natural, como sistema de elección entre alternativas.

Esto no significa un radical desacuerdo con el método ya que, de alguna forma, en determinadas situaciones es imprescindible una valoración así entendida. Por ejemplo, en casos de indemnización. Pero siempre considerando de forma insoslayable una serie de cuestiones previas. La primera, por lo menos en el caso de bienes inmuebles, sería la diferenciación entre los valores de uso y los históricos o artísticos (ya difícil de por sí). Y luego la discusión sobre la propiedad de estos últimos: del titular, o bien de la colectividad y, por tanto, no indemnizables, etc.¹⁵⁴. Se trata de un problema apenas tratado en la bibliografía existente, pero sobre el que necesariamente habrá que

¹⁵³ Así lo plantean José Ramos Illán y Pablo Julio Roldán Verdejo («Consideraciones sobre los valores histórico y artístico en los bienes muebles e inmuebles», *Revista de Derecho Urbanístico* 106, 1988). Los mismos exponen un método para cuantificar estos valores, pero se abordan también precisiones muy interesantes sobre las diferencias entre los valores históricos y artísticos, la importancia de la ubicación respecto al valor histórico en los inmuebles, y otras cuestiones escasamente tratadas en la bibliografía tradicional.

¹⁵⁴ Decía Victor Hugo (citado por Martín Mateo, «La propiedad monumental», cit.) «Il à deux choses dans un édifice, son usage et sa beauté. Son usage appartient au propriétaire, sa beauté à tout le monde. C'est donc dépasser son droit de le détruire» («Guerre aux démolisseurs», *Revue des Deux Mondes*, marzo de 1832).

reflexionar antes o después. Sin embargo, la pregunta que ahora se plantea es otra, ¿cuál es el *mérito* que debe presentar un inmueble para que se considere como parte del Patrimonio Cultural? Éste es el sentido que aquí se le da a la palabra *interés*.

El mismo título de la Ley, El Patrimonio *Histórico* Español, es ya equívoco. ¿Quiere decir la ley que sólo se considera el mérito, el interés, histórico? Sin necesidad de adentrarse mucho en su lectura, puede observarse que no. Dice el artículo 1.2: «Integran el Patrimonio Histórico Español los inmuebles y objetos muebles, de interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico o técnico. También forman parte del mismo el patrimonio documental y bibliográfico, los yacimientos y zonas arqueológicas, así como los sitios naturales, jardines y parques, que tengan valor artístico, histórico o antropológico»¹⁵⁵.

A la vista de este artículo, se puede entender lo *histórico* del título de la ley, como aquello que trasciende a una generación y se transmite como herencia a las generaciones futuras, frente al *valor histórico* (léase interés histórico), más relacionado con un área concreta del saber. Desde este punto de vista, los diferentes intereses o méritos lo serían en tanto que supusieran aportaciones significativas de generaciones anteriores, y contribuyeran a un mejor conocimiento de las realizaciones humanas. De esta forma lo *histórico* se convertiría en el adjetivo común de todos estos intereses (incluidos los históricos en sentido estricto), y su nexo de unión, justificando el título de Patrimonio Histórico Español, como comprensivo de todos ellos¹⁵⁶.

LOS INTERESES PROTEGIDOS

De todos los *intereses* relacionados en el artículo 1.2, el artístico y el histórico son los tradicionales en el ámbito de la protección del Patrimonio, pero el arqueológico y el paleontológico, ya aparecían en la Ley de 13 de mayo de 1933¹⁵⁷. De forma que, en realidad, son novedades absolutas el interés *etno-*

¹⁵⁵ Durante la discusión y tramitación de esta ley fueron varios los grupos parlamentarios que propusieron el cambio de su título, pero ni en la Ponencia, ni en el Pleno se aceptó ninguna de las propuestas. Habría sido, probablemente, el momento de referirse al Patrimonio Cultural como término genérico de todos los *intereses* aludidos.

¹⁵⁶ De esta forma es como Concepción Barrero Rodríguez diferencia el interés peculiarmente científico, del interés científico desde el punto de vista del Patrimonio: «El interés científico es para esta norma una manifestación o expresión del valor cultural, de tal manera que todo aquello que, aún presentando un interés de tal naturaleza, nada aporte al conocimiento de la civilización humana, se encuentra, en esencia, excluido del propio concepto de Patrimonio Histórico...» (*op. cit.*, p. 208).

¹⁵⁷ Es curioso que el artículo 1 de la ley de 1933 se organizaba en dos frases aludiendo la primera al *interés* y la segunda al *valor*: «... cuantos inmuebles y objetos muebles de interés

gráfico, el científico y el técnico. En ningún lugar de la Ley del Patrimonio Histórico se aclara el significado de los dos últimos términos, por lo que parece que el legislador les ha querido atribuir el del lenguaje corriente, sin mayores precisiones jurídicas¹⁵⁸. No ocurre lo mismo con el primero. Hasta tal punto que existe todo un título en la Ley que se llama *Del Patrimonio Etnográfico*, y que, por tanto, puede entenderse como una masa patrimonial diferenciada.

Aunque posteriormente se hablará de los patrimonios especiales, de los que el que nos ocupa sería un caso, ahora simplemente se trata de mencionar qué entiende el legislador por Patrimonio Etnográfico. El artículo 46 de la Ley del Patrimonio habla de «... los bienes muebles e inmuebles y los conocimientos y actividades... expresión relevante de la cultura tradicional del pueblo español en sus aspectos materiales, sociales o espirituales». Luego el artículo siguiente concreta los casos de bienes inmuebles, muebles y conocimientos o actividades. Hay que hacer notar que frente a la postura tradicional de la protección de «cosas», en la Ley aparece esta protección extendida a elementos inmateriales¹⁵⁹.

Parece lo más sensato entender este interés, lo mismo que los demás (como el científico o el técnico), de una forma restrictiva. Esto es, aplicándoles el mismo razonamiento ya expuesto en el apartado anterior respecto a *lo histórico* y al *interés histórico*. No se trataría, simplemente, de encontrar mérito en un objeto o actividad respecto de la ciencia, de la técnica o de la etnografía, sino que este mérito, de alguna forma, estuviera relacionado con *la historia en su sentido más trascendente*¹⁶⁰. Ello no invalida que sea este aspecto uno de los más radicalmente innovadores de la Ley. Por una parte, la inclusión de *bienes no materiales* (conocimientos y actividades), y por otra, la consideración de los

artístico, arqueológico, paleontológico o histórico haya en España de antigüedad no menor de un siglo; también aquellos que, sin esta antigüedad, tengan un valor artístico o histórico indiscutible...». Exactamente igual que sucede en la actual, si bien la segunda parte referida a otro tema distinto, pero haciendo equivalentes las dos palabras aludidas.

¹⁵⁸ Se recogen a continuación las definiciones del *Diccionario Etnográfico* de la RAE (20.^a ed.): «referente a la ciencia que tiene por objeto el estudio y descripción de las razas o pueblos». Científico: «relativo al cuerpo de doctrina metódicamente formado y ordenado, que constituye un ramo particular del saber humano». Técnico: «relativo al conjunto de procedimientos y recursos de que se sirve una ciencia o un arte».

¹⁵⁹ Dice el artículo 47.3: «Se considera que tienen valor etnográfico y gozarán de protección administrativa aquellos conocimientos o actividades que procedan de modelos o técnicas tradicionales utilizados por una determinada comunidad. Cuando se trate de conocimientos o actividades que se hallen en previsible peligro de desaparecer, la Administración competente adoptará las medidas oportunas conducentes al estudio y documentación científicos de estos bienes».

¹⁶⁰ De cualquier forma se trata de una interpretación ciertamente forzada que trata de solventar las críticas que se han producido por incluir intereses que han desvirtuado la noción tradicional de Patrimonio: «... resulta criticable, ya que cuando menos, disminuyen prácticamente la relativa homogeneidad que hasta ahora presentaba la noción de Patrimonio Histórico-Artístico» («Los hallazgos interesantes para el Patrimonio Histórico Español en la Ley de 25 de junio de 1985», *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, 1985, p. 926).

intereses etnográfico, científico y técnico, plantean un giro radical en el entendimiento del Patrimonio Histórico a proteger y conservar.

Otra conclusión es que se trata en todos los casos de realizaciones humanas ya que, inclusive los sitios naturales, pueden formar parte del Patrimonio Histórico siempre y cuando *sean poseedores de algún valor artístico, histórico o antropológico*. Los simples valores naturales no los legitiman como parte de dicho Patrimonio. Ésta es una diferencia muy clara entre los mecanismos de protección dimanados de esta ley, y los que ofrece el planeamiento, que sí los puede incluir¹⁶¹. La protección del medio natural habrá que buscarla pues, no es esta legislación, sino en la suya específica¹⁶² y en la general sobre planificación urbana, territorial y sectorial¹⁶³. También puede utilizarse el mecanismo de la Declaración de Impacto Ambiental para salvaguardar los valores naturales del medio ambiente.

MEDIDAS CAUTELARES

El segundo problema que se plantea, es el de saber si cualquier bien que sea poseedor de alguno de los intereses reseñados en el artículo 1.2, forma parte sin más del Patrimonio Histórico. Una lectura aislada del artículo 1.3 así lo da a entender: «Los bienes más relevantes del Patrimonio Histórico Español deberán ser inventariados o declarados de interés cultural en los términos previstos en esta Ley». De donde se deduce que *sólo los más relevantes* han de ser inventariados o declarados. El resto, *aun formando parte del Patrimonio*, no tienen por qué serlo¹⁶⁴.

¹⁶¹ Prácticamente todas las figuras de planeamiento, desde el Plan Nacional, incluyen esta posibilidad. Por su importancia se transcribe el artículo 12.1.d del TRLS/76 que, al referirse a los Planes Generales y Normas Subsidiarias, dice que podrán incluir «medidas para la protección del medio ambiente, conservación de la naturaleza y defensa del paisaje, elementos naturales y conjuntos urbanos e histórico-artísticos, de conformidad, en su caso, con la legislación específica que sea de aplicación en cada supuesto».

¹⁶² Entre las leyes más importantes en el ámbito estatal se pueden citar: El Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas; el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental y su Reglamento de 30 de septiembre de 1988; y la Ley de conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna silvestres (Ley 4/1989 de 27 de marzo).

¹⁶³ Incluyendo, por supuesto, todo lo legislado referente a Planeamiento en las distintas Comunidades Autónomas.

¹⁶⁴ Existe casi unanimidad en la doctrina al analizar este tema. Algunos autores se han referido, además, a la inseguridad jurídica que supone, dada la indeterminación de lo que sean los intereses artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico o técnico. Por ejemplo, BELADIEZ, Margarita, «Régimen especial de protección de los inmuebles del Patrimonio Histórico Español», en *Tratado de Derecho municipal*, tomo 2, Muñoz Machado (dir.), Civitas, Madrid, 1988, p. 2.062.

Entonces, ¿qué significado tiene el hecho de que un bien haya sido declarado o inventariado? Sencillamente, que le son de aplicación todas las medidas de protección existentes en la Ley. Si el bien formara parte del Patrimonio Histórico, pero no formalmente, podrían ponerse en marcha las denominadas medidas cautelares de los artículos 5.3, 25 y 37.2¹⁶⁵. Estas medidas son provisionales y temporalmente limitadas (excepto el 5.3) en tanto no se incoe expediente (arts. 5.3 y 37.2)¹⁶⁶ o se resuelva sobre la procedencia de la aprobación de un plan especial o de otras medidas de protección de las previstas en la legislación urbanística (art. 25)¹⁶⁷.

Los dos artículos que inciden en mayor medida en la protección del Patrimonio Urbano son el 37 y el 25, ya que el 5 se refiere a la exportación y su aplicación en el caso que se estudia es menos probable, aunque no parece descabellada, si se piensa en elementos «transportables» que gozan de la consideración legal de inmuebles por estar íntimamente relacionados con éstos¹⁶⁸. Según el artículo 5 de la Ley, para exportar un bien con más de cien años de antigüedad o inventariado se precisa autorización expresa y previa de la Administración del Estado. Si ha sido declarado es inexportable¹⁶⁹. Pues bien, si

¹⁶⁵ Martín Bassols Coma, refiriéndose a los centros y conjuntos históricos: «Aun cuando hay que considerar que el aparato normativo de la Ley no se contrae a los bienes inmuebles o muebles formalmente declarados, sino que éstas alcanzan a delimitar los más relevantes, pudiendo aplicarse medidas cautelares (como lo pone de relieve el interesante art. 25) a aquellos que, no obstante la ausencia de la declaración, pertenezcan o sean susceptibles de encajar en la definición genérica del artículo 1 de la Ley» («Instrumentos legales de intervención urbanística en los centros y conjuntos históricos», *Revista de Derecho Urbanístico* 118, 1990, p. 30).

¹⁶⁶ «... queda prohibida la exportación de los bienes declarados de interés cultural, así como la de aquellos otros que, por su pertenencia al Patrimonio Histórico Español, la Administración del Estado declare expresamente inexportables, como medida cautelar hasta que se incoe expediente para incluir el bien en alguna de las categorías de protección especial previstas en esta Ley» (art. 5.3). Refiriéndose a la posibilidad de impedir un derribo o suspender cualquier clase de obra en un bien declarado de interés cultural: «Igualmente podrá actuar de ese modo, aunque no se haya producido dicha declaración, siempre que aprecie la concurrencia de alguno de los valores a que hace mención el artículo 1 de esta Ley. En tal supuesto, la Administración resolverá en el plazo máximo de treinta días hábiles en favor de la continuación de la obra o intervención iniciada o procederá a incoar la declaración de Bien de Interés Cultural» (art. 37.2).

¹⁶⁷ «El Organismo competente podrá ordenar la suspensión de las obras de demolición total o parcial o de cambio de uso de los inmuebles integrantes del Patrimonio Histórico Español no declarados de interés cultural. Dicha suspensión podrá durar un máximo de seis meses, dentro de los cuales la Administración competente en materia de urbanismo deberá resolver sobre la procedencia de la aprobación inicial de un plan especial o de otras medidas de protección de las previstas en la legislación urbanística. Esta resolución, que deberá ser comunicada al Organismo que hubiera ordenado la suspensión, no impedirá el ejercicio de la potestad prevista en el artículo 37.2» (art. 25).

¹⁶⁸ Estatuas, rejas, puertas, pinturas...

¹⁶⁹ Excepto lo establecido en los artículos 31 (sobre salidas temporales de España) y 34 (acerca de permutas) de la LPHE.

forma parte del Patrimonio Histórico, por contar con alguno de los méritos relacionados en el artículo 1.º de la Ley, *pero no es bien de interés cultural*, el Estado lo puede declarar expresamente inexportable como medida cautelar¹⁷⁰ y, en cualquier caso, si cuenta con más de cien años de antigüedad, el Real Decreto 111/1986 de desarrollo parcial de la Ley del Patrimonio obliga a conseguir un permiso expreso y previo de la administración¹⁷¹.

Dada la gran riqueza histórica y artística que atesora nuestro país parece razonable pensar que todavía existen elementos importante con alguno de los intereses relacionados en el artículo 1.º de la Ley que todavía no han sido declarados o inventariados. Si se pretende realizar cualquier obra sobre un bien que se encuentre en esta situación, según el artículo 37.2 de la Ley del Patrimonio, la Administración competente podrá suspender dicha actuación durante un plazo de treinta días, para estudiar la conveniencia o no de abrir un expediente de declaración de bien de interés cultural. Si se decide la incoación, y en tanto no se resuelva, el elemento quedará protegido por la ley exactamente igual que si hubiera sido declarado.

Parece lógico suponer que si se ha recurrido al artículo 37.2 es debido a que en el bien se han podido apreciar algunos de los méritos a los que se refiere el artículo 1 de la Ley. Si, a pesar de todo, se decide la no incoación será por no haberse considerado de relevancia suficiente. En cuyo caso, en la práctica, el bien queda desprotegido por la Ley del Patrimonio. Igual que si se hubiese decidido abrir el expediente y el resultado de la declaración fuese negativo.

La otra medida cautelar importante aparece en el artículo 25. Se refiere a bienes no declarados sobre los que se pretendan realizar obras de demolición total o parcial, o cambio de uso, y permite la suspensión de dichas actuaciones durante un máximo de seis meses «dentro de los cuales la Administración competente en materia de urbanismo deberá resolver sobre la procedencia de la aprobación inicial de un plan especial o de otras medidas de protección de las previstas en la legislación urbanística». Puesto que se trata de bienes que

¹⁷⁰ Dice el artículo 5.3 de la LPHE: «No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, y sin perjuicio de lo que establezcan los artículos 31 y 34 de esta Ley, queda prohibida la exportación de los bienes declarados de interés cultural, así como la de aquellos otros que, por pertenencia al Patrimonio Histórico Español, la Administración del Estado declare expresamente inexportables, como medida cautelar hasta que se incoe expediente para incluir el bien en alguna de las categorías de protección especial previstas en esta Ley». Como puede observarse, en último término, se recurre al criterio formal. Inexplicablemente no se fija un plazo de mantenimiento de la medida.

¹⁷¹ El artículo 45.2 del R. D. 11/1986 de desarrollo parcial de la Ley del Patrimonio, dice lo siguiente: «Requiere permiso expreso y previo del Ministerio de Cultura la exportación, incluso de carácter temporal, de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español con cien o más años de antigüedad, o que estén incluidos en el Inventario General o tengan incoado expediente para su inclusión».

integran el Patrimonio Histórico deben de haberse encontrado en ellos algunos de los valores reseñados en el artículo 1.2 de la Ley. Ya que parece un supuesto diferente al del artículo 37.2, sumado al hecho de que se remita el problema a la Administración competente en materia de urbanismo, parece indicar que, probablemente no exista la relevancia suficiente como para que puedan terminar siendo declarados Bienes de Interés Cultural¹⁷².

En definitiva, y aunque aparentemente no lo sea, el criterio de integración en el Patrimonio, desde el punto de vista de la Ley 16/1985, de 25 de junio, es un *criterio formal*¹⁷³, porque en último término sólo los bienes declarados o inventariados están protegidos por la misma. A los demás bienes, con los méritos o intereses reseñados en el artículo 1.2 pero que todavía no gozan de dicho *status*, simplemente se les aplican las medidas provisionales reseñadas, hasta el momento en el que se decida formalmente su integración o no.

Un análisis detenido, poniendo en relación los artículos 25 y 37 de la Ley del Patrimonio Histórico pone en evidencia algunos de los problemas que plantea esta norma. La distinción del artículo 1.3 entre bienes *relevantes* y *no relevantes*, puede traducirse en la siguiente lectura. Se supone que a los primeros se les aplica el artículo 37 en la seguridad de que terminarán siendo declarados. Pero respecto a los segundos parece que la ley no plantea ningún mecanismo de protección, mecanismo que deja en manos del planeamiento. Esto introduce una radical diferencia entre dos tipos de bienes que integran el Patrimonio Urbano: unos, a los que alcanzaría la protección de la Ley del Patrimonio de forma plena; y otros, de cuya defensa se encargaría la legislación urbanística y, de forma principal, el planeamiento¹⁷⁴. Como se verá más adelante, estos bienes de categoría *especial* defendidos por la Ley serían los Monumentos y los Jardines Históricos, mientras que los Conjuntos y Sitios Históricos, pero sobre todo los primeros, aparecerían en un plano diferente ya que, aunque el impulso de su protección correspondería a la Ley, su defensa

¹⁷² Aunque si existiera cualquier duda también se podría intentar la vía del 37.2, ya que el párrafo final del artículo 25 dice textualmente: «Esta resolución, que deberá ser comunicada al Organismo que hubiera ordenado la suspensión, no impedirá el ejercicio de la potestad prevista en el artículo 37.2».

¹⁷³ Así lo afirma, entre otros, Alfonso Pérez Moreno, *op. cit.*, p. 35.

¹⁷⁴ Incluso de la propia redacción de los artículos podría deducirse lo apuntado. Así, mientras que en el artículo 37 se lee textualmente «... igualmente podrá actuar de ese modo, *aunque no se haya producido la declaración* (cursivas del autor)», probablemente pensando que *se podrá producir* antes o después, la redacción del 25 es diferente. En efecto, dice: «El Organismo competente podrá ordenar la suspensión de las obras de demolición total o parcial o cambio de uso de los inmuebles integrantes del Patrimonio Histórico Español *no declarados de interés cultural* (cursivas del autor)», que se puede entender como que ya han sido sometidos a la prueba de relevancia del artículo 1.3 de la LPHE y no la han superado, pero que forman parte del Patrimonio por apreciarse en ellos algunos de los intereses del 1.2 de la LPHE. Por supuesto, si todavía no les ha sido incoado expediente no hay problemas en «el ejercicio de la potestad prevista en el artículo 37.2» (art. 25 *in fine* de la LPHE).

efectiva se realizaría a través de los instrumentos de carácter fundamentalmente urbanístico. Las Zonas Arqueológicas, aunque protegidas por la Ley quedarían, como se verá más adelante, en una posición ciertamente peculiar¹⁷⁵.

BIENES DE INTERÉS CULTURAL Y BIENES INVENTARIADOS

Además de la clasificación, vista en el apartado anterior, de bienes relevantes y no relevantes, la Ley del Patrimonio Histórico Español incluye otra, en función de la manera concreta de realizar esta formalización. Efectivamente, el artículo 1.3 dice que «los bienes más relevantes del Patrimonio Histórico Español deberán ser inventariados o declarados de interés cultural...». Por tanto, después de una primera subdivisión ya analizada (relevantes y no relevantes), ahora los relevantes deberán ser *inventariados*, o *declarados de Interés Cultural*.

Aunque según lo expuesto podría deducirse que cualquier bien podría ser inventariado o declarado, esto no es así. Según la Ley, solo los bienes muebles podrán ser inventariados, mientras que la declaración de un bien podrá afectar tanto a muebles como a inmuebles¹⁷⁶. Efectivamente, el artículo 26.1 dice: «... confeccionará el Inventario General de aquellos bienes muebles del Patrimonio Histórico Español no declarados de interés cultural que tengan singular relevancia». Lo que, de forma taxativa indica que los muebles podrán ser *declarados* o *inventariados*. Pero, ¿qué sucede con los inmuebles? Que sólo pueden ser declarados Bienes de Interés Cultural¹⁷⁷. Ello ha llevado a preguntarse a distintos autores sobre la conveniencia de esta diferencia entre muebles e inmuebles¹⁷⁸.

¹⁷⁵ Uno de los primeros autores en denunciar estos problemas fue GARCÍA-BELLIDO, Javier, «Problemas urbanísticos de la Ley del Patrimonio Histórico Español, un reto para el urgente desarrollo legislativo autonómico», *Ciudad y Territorio* 78, abril de 1988, pp. 3-22.

¹⁷⁶ Esto es algo que aparece claro, tanto en la ley como entre los distintos autores que se han ocupado de la cuestión. Así, Concepción Barrero Rodríguez: «El examen de la definición genérica del Patrimonio Histórico en el artículo 1 de su Ley reguladora nos ofrece la base necesaria para el análisis de la clasificación que dentro se opera, una clasificación que resulta para esta norma de la combinación de dos criterios diferentes: la naturaleza mueble o inmueble del bien y la forma en que se produce su integración en el mismo. Sobre ellos, se articulará la distinción entre bienes declarados de interés cultural, muebles o inmuebles, y bienes inventariados como categoría reservada a los primeros» (*op. cit.*, p. 209). Véase también BENÍTEZ DE LUGO Y GUILLÉN, Félix, *op. cit.*, pp. 63 ss.

¹⁷⁷ Ello se deduce claramente del artículo 14.2: «Los bienes inmuebles integrados en el Patrimonio Histórico Español pueden ser declarados Monumentos, Jardines, Conjuntos y Sitios Históricos, así como Zonas Arqueológicas, todos ellos como Bienes de Interés Cultural».

¹⁷⁸ «No comprendemos la razón de que no exista un Inventario de bienes inmuebles donde podrían acceder los que hubieren valores culturales pero no tan intensos como para ser declarados "de interés cultural"» (BENÍTEZ DE LUGO Y GUILLÉN, Félix, *op. cit.*, p. 65).

Probablemente la respuesta sea que los bienes inmuebles cuentan con otros mecanismos de protección al margen de los propios de la Ley del Patrimonio: aquellos derivados de la legislación urbanística. Mientras que para los muebles estos últimos serían difícilmente aplicables y de ahí la necesidad del inventario¹⁷⁹. Según la interpretación de Félix Benítez de Lugo, accederían al inventario aquellos bienes muebles de cierta relevancia, pero no con la suficiente como para ser declarados¹⁸⁰. Para ellos existirían, por tanto, tres grados de protección: máxima, para los declarados; media, para los inventariados; y mínima, para los demás¹⁸¹. Es decir, que a pesar de todo, parte del Patrimonio mueble seguiría en la práctica desprotegido.

En cualquier caso, desde el punto de vista del Patrimonio Urbano, y para elementos inmuebles, que es el que aquí se trata, en la Ley de Protección del Patrimonio Histórico sólo es posible considerar el mecanismo de la declaración de Bien de Interés Cultural. Esta declaración puede hacerse de dos formas diferentes, que se estudiarán con mayor detenimiento en el capítulo siguiente: por ministerio de la Ley, o bien mediante expediente individualizado y de forma expresa.

Sólo resta comentar una última cuestión. Se refiere a la posible declaración como Bien de Interés Cultural la obra de autores vivos. Como normal general *no podrá ser declarada*¹⁸². Según el artículo 9.4 de la Ley sólo podrá serlo si lo autoriza expresamente su propietario. Ello significa que, aunque parezca curioso, el autor no tiene nada que decir al respecto. Si un propietario se niega, aunque al autor le parezca bien, tendrá que esperar a morir para que su obra pueda ser declarada. Claro que la otra solución que también se propone en el mismo artículo, que la administración adquiera la obra, parece cuando menos redundante, ya que al pasar a ser la Administración la propietaria del bien se está en el primer supuesto.

Recapitulando lo visto, se puede afirmar que el Patrimonio Histórico español está formado por los inmuebles y objetos muebles que cuentan con algunos de los valores o intereses reseñados en el artículo 1.2 de la Ley¹⁸³. De

¹⁷⁹ De tal forma que, en la práctica, de no existir el Inventario, los muebles no declarados bienes de interés cultural por no alcanzar *la relevancia* a que alude el artículo 1.º, pero con alguno de los intereses a los que alude el mismo, quedarían desprotegidos.

¹⁸⁰ «El precepto alude sólo a los bienes muebles, por lo que los inmuebles no tienen acceso a este Inventario. A él sólo acceden aquellos bienes muebles del Patrimonio Histórico Español con ciertos valores importantes, pero no lo suficiente para ser declarados bienes de interés cultural. Si son declarados bienes de interés cultural acceden directamente al Registro de Bienes de Interés Cultural; y si figurasen antes en el Inventario, causarían baja en éste al acceder al Registro» (BENÍTEZ DE LUGO Y GUILLÉN, Félix, *op. cit.*, p. 161).

¹⁸¹ *Ibid.*, pp. 161-162.

¹⁸² Dice el artículo 9.4 de la Ley del Patrimonio Histórico Español: «No podrá ser declarada Bien de Interés Cultural la obra de un autor vivo, salvo si existe autorización expresa de su propietario o media su adquisición por parte de la Administración».

¹⁸³ En realidad ya se ha indicado que no solamente está formado por inmuebles y objetos muebles, sino también (según el art. 46 de la Ley, para el caso del Patrimonio etnográfico-

todos ellos los más relevantes deberán ser declarados de Interés Cultural. Si se trata de muebles podrán ser inventariados, pero los inmuebles no. Por tanto, todo bien inmueble, que cuente de forma relevante con alguno de los intereses a que se refiere el artículo 1.º de la Ley deberá ser declarado de interés cultural. Además, su autor debe de haber fallecido, o en caso contrario se necesita el permiso del propietario.

CLASIFICACIÓN DE LOS BIENES INMUEBLES DECLARADOS

La declaración de un inmueble sólo se puede hacer dentro de una tipología específica: la incluida en el artículo 14 de la Ley. De tal forma que un Bien de Interés Cultural inmueble será un Monumento, un Jardín Histórico, un Conjunto o un Sitio Histórico, o una Zona Arqueológica. Estas cinco categorías significan una reducción sobre las consideradas en la legislación anterior del Patrimonio Histórico-artístico, ya que se han suprimido todas aquellas que guardaban relación directa con el medio natural¹⁸⁴.

Lo que, según la Ley, sea cada categoría se explica en el artículo 15 de la misma, aunque la opinión generalizada es que se trata de definiciones insuficientes e imprecisas¹⁸⁵. Quizá el tipo que plantea en principio menos problemas es el *Monumento*, y no porque su definición sea más rigurosa¹⁸⁶ que en los demás casos, sino debido a que se trata de un concepto muy elaborado a lo largo de la historia de la protección del Patrimonio¹⁸⁷. Probablemente puedan plantearse dudas respecto a la necesidad de que tengan «interés histórico, artístico, científico o social», y no se mencione el resto de *méritos* a los que se refiere el artículo 1.2. Pero, precisamente, la aparición de un interés no recogido en este artículo, el *social*, que se supone los puede incluir, puede presentarse como solución del problema. También esto es de aplicación en lo referente a que sean «realizaciones arquitectónicas o de ingeniería,

co) por conocimientos y actividades. Extendiéndose de esta forma a determinados elementos inmateriales.

¹⁸⁴ Martín Bassols al comentar los cinco tipos definidos en el artículo 15 dice: «En esta tipificación, cabe apreciar una reducción categorial respecto a las tradicionales de la legislación del Patrimonio Histórico-artístico, especialmente en la reducción de aquellos de naturaleza ambiental (parajes pintorescos, parques naturales, etc.) que han pasado a engrosar la nueva legislación de Protección de la Naturaleza» («Instrumentos legales de intervención urbanística en los centros y conjuntos históricos», *Revista de Derecho Urbanístico* 118, 1990, p. 30).

¹⁸⁵ Así, por ejemplo, Concepción Barrero Rodríguez dice que «la Ley ha carecido en este punto concreto de la precisión y rigor que le eran exigibles» (*op. cit.*, p. 210).

¹⁸⁶ Según el artículo 15.1 «Son Monumentos aquellos bienes inmuebles que constituyen realizaciones arquitectónicas o de ingeniería, u obras de escultura colosal siempre que tengan interés histórico, artístico, científico o social».

¹⁸⁷ Para Félix Benítez de Lugo y Guillén se trata del «concepto tradicional en nuestra legislación» (*op. cit.*, p. 214).

u obras de escultura colosal», lo que probablemente incluya cualquier tipo de construcción.

La definición de *Jardín Histórico* se recoge en el artículo 15.2 de la Ley¹⁸⁸ y tiene dos partes claramente diferenciadas. En la primera intenta concretar el concepto físico. Y aquí aparece una radical diferencia con el Monumento. Así como en este último prima la artificialidad, en el Jardín lo importante es la existencia de elementos naturales modificados por la mano del hombre. Puede incluir también estructuras de fábrica, pero se entiende que con carácter subordinado ya que, de no ser así, se trataría de un monumento. La segunda parte ha sido la más criticada. En ella se trata de los *méritos* que debe incluir un jardín para ser protegido. El primer grupo de críticas indican la escasa relación entre el adjetivo [Jardín] *Histórico* y los valores *estéticos*, *sensoriales* y *botánicos* a que alude el texto¹⁸⁹. Un entendimiento de *lo Histórico* tal y como se ha explicado anteriormente obvia la crítica. El segundo grupo se refiere al carácter indeterminado e impreciso de estos valores¹⁹⁰, que es evidente, pero que se soluciona precisamente con la declaración formal de Bien de Interés Cultural.

Los *Conjuntos Históricos* tienen una importancia fundamental en un trabajo que trata sobre la protección del Patrimonio Urbano y a ellos se dedicarán buena parte de las páginas que siguen. Ahora, simplemente se trata de analizar la definición incluida en el artículo 15 de la Ley del Patrimonio Histórico¹⁹¹. En este punto habría que plantear la necesidad de reservar la expresión *Conjunto Histórico* exclusivamente para aquellas ciudades o áreas urbanas declaradas Bienes de Interés Cultural, utilizando otro tipo de expresiones alternativas para las que no lo sean. Casco histórico, centro histórico, área histórica, son términos que se suelen utilizar en la literatura urbanística para aquellos casos en los que no se trate de un bien declarado.

En la definición de la Ley interesa destacar tres aspectos básicos. El primero es su gran elasticidad, que le permite adaptarse a la variada casuística

¹⁸⁸ Dice textualmente: «Jardín Histórico es el espacio delimitado, producto de la ordenación por el hombre de elementos naturales, a veces complementados con estructuras de fábrica, y estimado de interés en función de su origen o pasado histórico o de sus valores estéticos, sensoriales o botánicos» (art. 15.2 LPHE).

¹⁸⁹ «El artículo 15.2 LPHE alude al “pasado histórico” lo que encaja con el calificativo “histórico” del “jardín”. Pero dicho precepto también hace mención a “valores estéticos, sensoriales o botánicos”, lo que nada tiene que ver con el calificativo de “histórico”» (BENÍTEZ DE LUGO Y GUILLÉN, Félix, *op. cit.*, p. 215).

¹⁹⁰ BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, *op. cit.*, p. 215.

¹⁹¹ Dice el citado artículo: «Conjunto Histórico es la agrupación de bienes inmuebles que forman una unidad de asentamiento, continua o dispersa, condicionada por una estructura física representativa de la evolución de una comunidad humana por ser testimonio de su cultura o constituir un valor de uso y disfrute para la colectividad. Asimismo es Conjunto Histórico cualquier núcleo individualizado de inmuebles comprendidos en una unidad superior de población que reúna esas mismas características y pueda ser claramente delimitado».

de nuestras ciudades¹⁹² pudiendo llegar su ámbito, prácticamente desde el edificio aislado hasta la urbe completa. Puede ser una unidad de asentamiento «continua o dispersa», «comprendida en una unidad superior de población» o no, siempre que pueda ser claramente delimitada. El segundo es que la agrupación de inmuebles que lo constituyen debe estar «condicionada por una estructura física». Según el artículo 21.3 de la Ley del Patrimonio esta estructura física se refiere, tanto a los elementos arquitectónicos, como a los urbanos. Además deberá considerarse el ambiente¹⁹³. Con ello se supera la antigua idea de conjunto histórico-artístico, y se da paso a un entendimiento auténticamente urbanístico del mismo. El último aspecto se refiere al *mérito* que debe tener esta estructura física para estar protegida: ser testimonio de la cultura de una comunidad. La frase es suficientemente comprensible como para no necesitar ulteriores comentarios. Sin embargo, la coletilla que la acompaña ya no lo es tanto, «o constituir un valor de uso y disfrute para la colectividad». ¿Qué estructura física representativa de una comunidad urbana *no constituye un valor de uso y disfrute* para la colectividad?

En el apartado 4 del artículo 15 de la Ley se define el *Sitio Histórico*¹⁹⁴. Se trata de un nuevo tipo que no aparecía en la legislación anterior. La primera característica es que se trata de un «lugar o paraje natural». Como se observa podría parecer que se rompe la unidad temática de la Ley del Patrimonio Histórico al dar cabida a elementos naturales¹⁹⁵. Pero esto sólo es una falsa impresión ya que, en realidad, este paraje natural, lo mismo que el lugar, debe de estar de alguna forma «vinculado a acontecimientos o recuerdos de pasado, a tradiciones populares, creaciones culturales o de la naturaleza, y a obras del hombre». Por tanto, se recogen aquí, no solamente parajes naturales y lugares relacionados con hechos históricos importantes, sino también relativos a tradiciones populares que formen parte de la cultura de una sociedad.

Respecto a los intereses concretos que justifican su protección son: el histórico, el etnológico, el paleontológico y el antropológico. Como puede ob-

¹⁹² Dice Martín Bassols refiriéndose a esta definición de Conjunto Histórico: «Esta descripción de elementos configuradores presenta una gran elasticidad en el orden aplicativo, de tal suerte que permite su adaptación, tanto a un elemento urbano característico, como a un Centro histórico emplazado en una gran ciudad o a toda una población urbana o rural» («Instrumento legales de intervención urbanística...», cit., p. 32).

¹⁹³ «La conservación de los Conjuntos Históricos declarados Bienes de Interés Cultural comporta el mantenimiento de la estructura urbana y arquitectónica, así como de las características generales de su ambiente» (art. 21.3 LPHE).

¹⁹⁴ Según este artículo Sitio Histórico «es el lugar o paraje natural vinculado a acontecimientos o recuerdos del pasado, a tradiciones populares, creaciones culturales o de la naturaleza y a obras del hombre, que posean valor histórico, etnológico, paleontológico o antropológico».

¹⁹⁵ Tan sólo al hablar del Jardín Histórico se introduce de alguna manera la naturaleza pero, como ya se ha dicho, siempre que la misma aparezca como «producto de la ordenación por el hombre», y no como tal elemento natural.

servarse, tampoco en este caso figuran todos los especificados en el artículo 1.2 de la Ley, y aparece como novedad el antropológico. Se repite el problema que aparecía respecto al interés social en el caso de los monumentos, y al sensorial y al botánico en los jardines históricos. Parece, hasta cierto punto, justificable la ausencia de alguno de los *méritos* a que alude el artículo 1.2 suponiendo que al definir cada uno de los tipos que conforman la categoría de bienes inmuebles de interés cultural, se trate de concretar cuáles de estos intereses tutela cada uno. Pero lo que parece difícilmente justificable es que vayan apareciendo a lo largo del texto legislativo sorpresas sucesivas en forma de nuevos intereses¹⁹⁶. El concepto de *Sitio Histórico* no aparece pues, ligado a la belleza o a la estética, sino más bien relacionado con el hecho histórico puro o con la tradición popular¹⁹⁷.

La última categoría que incluye el artículo 15 es la de *Zona Arqueológica*¹⁹⁸. Como se ha visto en el capítulo anterior se trata de uno de los tipos más tradicionales en la normativa de protección. Exactamente igual que el Sitio Histórico, es «un lugar o paraje natural». Y, como en el caso anterior, la distinción entre *lugar* y *paraje natural* parece ser únicamente indicativa de que la zona puede encontrarse bien en «un lugar habitado» o en «el campo». Es decir, en cualquier sitio (!), siempre que se trate de un área territorial concreta.

Pero no cualquier paraje natural o lugar puede ser declarado Zona Arqueológica, solo en el caso de que existan «bienes muebles o inmuebles susceptibles de ser estudiados con metodología arqueológica». Como puede observarse la condición fundamental es que sean *susceptibles de ser estudiados con metodología arqueológica*. Lo que sea esta metodología rebasa claramente el ámbito común de los mortales, del derecho y del urbanismo, aunque es de suponer que los arqueólogos lo tengan claro¹⁹⁹. Lo que no parece

¹⁹⁶ La única justificación, ciertamente forzada, es la que ya se ha ofrecido para el caso de los monumentos y los jardines históricos. Suponer que estos nuevos valores son, o bien categorías concretas de los que aparecen en el art. 1.2 de la LPHE, o conceptos que incluyan varios. Por ejemplo, posibilidades: el sensorial como parte del artístico; el botánico como parte del antropológico (!); o el etnográfico, el técnico y el paleontológico como parte del social, etc.

¹⁹⁷ GARCÍA-ESCUADERO, Piedad y PENDAS, Benigno, *El nuevo régimen jurídico del Patrimonio Histórico español*, Ministerio de Cultura, Madrid, 1986, p. 154.

¹⁹⁸ «Zona Arqueológica es el lugar o paraje natural donde existen bienes muebles o inmuebles susceptibles de ser estudiados con metodología arqueológica, hayan sido o no extraídos y tanto si se encuentran en la superficie, en el subsuelo o bajo las aguas territoriales españolas» (art. 15.5 LPHE).

¹⁹⁹ Resulta sorprendente que el artículo 15 cambie su sistemática en este último apartado y deje de referirse a los méritos que justifican la tutela, para referirse a técnicas y procedimientos propios de una rama específica del saber. «En la propia definición de “lo arqueológico” –como intento de deslindar una categoría distinta de “lo urbano”– o de ambas con respecto a “lo etnográfico” o antropológico de los Sitios Históricos, subyace un reduccionismo peligroso de las ciencias aplicadas al mismo espacio, según los bienes prevalentes en cada uno. ¿Es que en un conjunto urbano no pueden aplicarse “metodologías arqueológicas” para

admitir duda es que entran en esta categoría objetos ya extraídos o no, y que se encuentran prácticamente en cualquier lugar («en la superficie, en el subsuelo o bajo las aguas territoriales españolas»²⁰⁰).

Por último, hay que hacer también mención a los *Parajes Pintorescos*, que no aparecen como tal categoría ni en el artículo 14 ni en el 15, pero a los que se refiere la disposición transitoria octava de la Ley²⁰¹. En ella se dice que conservarán su condición de Bienes de Interés Cultural en tanto no sean reclasificados.

La importancia del hecho de clasificar el bien en una de las categorías anteriores y no en otra, radica en el distinto tratamiento que se le da en la Ley a los diferentes tipos. Por ejemplo, el que un área edificada se declare como Conjunto Histórico o como Sitio Histórico tiene consecuencias distintas para los bienes declarados, etc.²⁰². El esquema planteado por la ley, y magníficamente recogido por Javier García-Bellido en un artículo publicado en la revista *Ciudad y Territorio* ya citado anteriormente, es el que se expone a continuación. En primer lugar están los elementos singulares, monumentos y Jardines Históricos. Y en un segundo grupo aparecen los tipos de ámbito más superficial que puntual: los Conjuntos Históricos, más relacionados con *lo urbano*; los Sitios Históricos que recogerían *lo etnográfico* y *lo popular*; y las Zonas Arqueológicas relativas a *lo oculto*, ya descubierto o bien por descubrir. El peligro no está en aquellos casos, clara y nítidamente diferenciados, que no ofrecen dudas, sino en esa área intermedia (por otra parte tan corriente) de aquellos elementos que podrían encajarse en varias de estas categorías, y que por una simple determinación *nominal* se deben enfrentar a deberes y derechos muy diferentes²⁰³.

su estudio, exploración y protección? ¿O es que un Sitio Histórico, con valores etnográficos, populares o antropológicos o edificaciones con formas arquitectónicas y técnicas tradicionales (art. 47.1) no es también un Conjunto Histórico que requiere metodologías de estudio científicas para su puesta en valor?» (GARCÍA-BELLIDO, Javier, *op. cit.*, p. 20).

²⁰⁰ En concreto, el artículo 40.1 de la LPHE habla del *mar territorial* o la *plataforma continental*, lo que plantea un interesante problema de competencias entre las Comunidades Autónomas y la Administración del Estado. Dada la finalidad de una obra como ésta, este análisis excedería en mucho sus pretensiones. Pueden encontrarse mayores precisiones en el libro de BENÍTEZ DE LUGO Y GUILLÉN, Félix, *op. cit.*, pp. 399-402.

²⁰¹ A estos Parajes Pintorescos se refería la Disposición Transitoria que aparecía en la Ley 15/1975, de 2 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos. Ley derogada por la actualmente vigente 4/1989, de 27 de marzo, de conservación de los espacios naturales y de la flora y fauna silvestres.

²⁰² Son muchos los ejemplos concretos que se pueden dar. Algunos son muy evidentes. Como se verá más adelante, si nuestra área edificada se declara Sitio Histórico no existirá la obligación de mantener las alineaciones existentes, obligación que sí deben de cumplir los Conjuntos. O la estructura urbana, o la tipología arquitectónica...

²⁰³ Quizá la solución pasaría por realizar el planteamiento a la inversa. Primero analizar los derechos y obligaciones y, en función en las necesidades, tomar una decisión sobre el nombre más adecuado.

DELIMITACIÓN DEL CONCEPTO DE ENTORNO

La Ley del Patrimonio Histórico español estima que para salvaguardar y proteger más eficazmente los bienes de interés es necesario considerar también las zonas que los rodean. En este sentido es taxativa, obligando el artículo 11.2 a su delimitación²⁰⁴. Sin embargo, a lo largo del articulado se utilizan diferentes expresiones para aludir al espacio que circunda los Bienes de Interés Cultural. Así, el artículo 16 se refiere a las «zonas afectadas», en el 17 se alude al «área territorial». En el 18 se dice que «un inmueble declarado Bien de Interés Cultural es inseparable de su entorno». En el 20 se habla de «área afectada»... Para Javier García-Bellido se trata de una imprecisión semántica²⁰⁵. Sin embargo, otros autores intentan una interpretación. Así, para María del Rosario Alonso, *zona afectada* «es el espacio sobre el que se va a proyectar un especial tratamiento, pero aún no se sabe definitivamente cuáles son los límites de ese espacio» (por ejemplo, cuando se incoa un Bien de Interés Cultural); *área territorial* es un espacio físico mucho más amplio que el de entorno (solo para Conjuntos Históricos y no para el resto de Bienes); y, por último, *entorno* «tiene que ser el espacio que circunda al bien cultural y que, aun no estando dotado de valor cultural, contribuye a la valorización del bien cultural mismo»²⁰⁶.

Lo primero que habría que plantearse es la existencia misma de diferencias en el estatuto jurídico del bien y del entorno. Como ya se indicó, si atendemos a lo que dice el artículo 11.2 de la Ley del Patrimonio, pudiera parecer que se trata de elementos con contenidos similares. Sin embargo, en otros artículos, como el 19 se ve que esto no es así²⁰⁷. De tal forma que bien y entorno gozan de estatutos jurídicos diferentes, y serán considerados de forma independiente en los capítulos siguientes.

LOS PATRIMONIOS ESPECIALES

Siguiendo la denominación que propone Concepción Barrero Rodríguez²⁰⁸, se recogen bajo el epígrafe de *Patrimonios Especiales* las masas pa-

²⁰⁴ Dice el artículo 11.2 de la Ley del Patrimonio Histórico Español: «La resolución del expediente que declara un Bien de Interés Cultural deberá describirlo claramente. En el supuesto de inmuebles, delimitará el entorno afectado por la declaración y, en su caso, se definirán y enumerarán las partes integrantes, las pertenencias y los accesorios comprendidos en la declaración».

²⁰⁵ GARCÍA-BELLIDO, Javier, *op. cit.*, p. 8.

²⁰⁶ ALONSO IBÁÑEZ, María del Rosario, *Los espacios culturales en la ordenación urbanística*, Marcial Pons, Madrid, 1994, p. 89.

²⁰⁷ Dice el artículo 19 de la Ley del Patrimonio que se precisa autorización expresa para colocar en las fachadas o cubiertas de los Monumentos cualquier clase de rótulo, señal o símbolo, cosa que no sucede en el entorno de dicho Monumento.

²⁰⁸ *Op. cit.*, pp. 230 ss.

trimoniales a que aluden los Títulos V, VI y VII de la Ley del Patrimonio Histórico Español²⁰⁹.

¿Qué puede significar el que la Ley trate de forma diferenciada los patrimonios arqueológico, etnográfico, documental y bibliográfico a los que se refieren los títulos indicados anteriormente? Sólo caben dos respuestas. O bien el legislador ha pretendido destacarlos por su importancia y, en su caso, concretarlos; o que, de alguna manera, existen prescripciones relativas a los mismos que se apartan del régimen general que se instaura en la Ley. Para constatar a esta pregunta, se va a intentar un análisis elemental del articulado, por masas patrimoniales separadas.

El *Patrimonio Arqueológico* ya se ha estudiado en parte al hablar del concepto de Zona Arqueológica. Respecto a lo dicho, simplemente indicar que, según el artículo 40.2 las cuevas, abrigos y lugares que contengan manifestaciones de arte rupestre se declaran Bienes de Interés Cultural por ministerio de la Ley. Y ello independientemente de la subsistencia del procedimiento declarativo normal. Se precisa también la diferencia entre excavaciones arqueológicas²¹⁰, prospecciones arqueológicas²¹¹ y hallazgos casuales²¹². Estas definiciones son básicas. En primer lugar, porque toda excavación o prospección, tanto en terreno ajeno como en el propio, necesita ser autorizada, y los beneficiarios quedan sometidos a la obligación de entregar los objetos obtenidos, inventariados, catalogados, y acompañados de una Memoria, al Museo o centro que la Administración competente determine y en el plazo que se fije. Y también, por la posibilidad de que dicha Administración ordene la ejecución de excavaciones o prospecciones en cualquier lugar del territorio español²¹³.

²⁰⁹ El Título V, Del Patrimonio Arqueológico, incluye los artículos del 40 al 45. El Título VI, Del Patrimonio Etnográfico, incluye los artículos 46 y 47. Y el Título VII, Del Patrimonio Documental y Bibliográfico y de los Archivos, Bibliotecas y Museos, comprende los artículos del 48 al 66.

²¹⁰ «A los efectos de la presente Ley, son excavaciones arqueológicas las remociones en la superficie, en el subsuelo o en los medios subacuáticos que se realicen con el fin de descubrir e investigar toda clase de restos históricos o paleontológicos, así como los componentes geológicos con ellos relacionados» (art. 41.1 LPHE).

²¹¹ «Son prospecciones arqueológicas las exploraciones superficiales o subacuáticas, sin remoción del terreno, dirigidas al estudio, investigación o examen de datos sobre cualquiera de los elementos a que se refiere el apartado anterior» (art. 41.2 LPHE).

²¹² «Se consideran hallazgos casuales los descubrimientos de objetos y restos materiales que, poseyendo los valores que son propios del Patrimonio Histórico español, se hayan producido por azar o como consecuencia de cualquier otro tipo de remociones de tierra, demoliciones u obras de cualquier índole» (art. 41.3 LPHE).

²¹³ La Ley remite de forma genérica la legislación sobre expropiación forzosa. Se puede entender directamente aplicable la parte del Título III denominada *De la expropiación de bienes de valor artístico, histórico o arqueológico*, aunque en realidad para este caso parecen más adecuados los preceptos del Título IV sobre ocupación temporal. Se trata de una expropiación provisional, en su caso reintegrable al término de los trabajos.

Cualquier excavación o prospección realizada sin permiso, o en condiciones diferentes a las autorizadas, será ilícita y sus responsables sancionados (art. 42.3). Aparecen pues, en estos artículos, claramente reguladas las excavaciones y prospecciones arqueológicas, suponiendo un claro avance sobre la confusa normativa anterior²¹⁴.

La definición de lo que se entiende por hallazgo casual también es importante porque la Ley otorga al descubridor y al propietario del lugar en que hubiera sido encontrado de esta forma un objeto, el derecho a un premio en metálico, igual a la mitad del valor de tasación del mismo, y a distribuir entre ellos a partes iguales²¹⁵. Este premio para el titular y el hallador, que sigue manteniendo la actual Ley del Patrimonio, es de rancia tradición en nuestro derecho.

Resta por saber si estos bienes presentan peculiaridades especiales en su normativa. Según el artículo 44.1, su carácter es estrictamente demanial. El que sean bienes de dominio público es totalmente claro en la Ley²¹⁶ y excluye a cualquier Administración o particular como propietarios de los mismos, y por supuesto, todos los preceptos relativos a su transmisión. Por último, y como se tendrá ocasión de analizar, si exceptuamos el precepto del artículo 22.2 relativo a publicidad, antenas y conducciones aparentes, este tipo de bienes aparecen sometidos a la regulación general de la Ley²¹⁷.

Otro de los patrimonios que aparecen estudiados de forma separada en la Ley es el *Patrimonio Etnográfico*. Según lo ya explicado al estudiar los intereses protegidos, forman parte del mismo tanto bienes muebles como inmuebles, conocimientos y actividades²¹⁸. Todos ellos «expresión relevante de la cultura tradicional del pueblo español». De esta manera se introduce *lo popular, lo folk*, en el conjunto de elementos protegidos.

El artículo 47.1 se refiere a los *bienes inmuebles de carácter etnográfico* definiéndolos como «aquellas edificaciones e instalaciones cuyo modelo constitutivo sea expresión de conocimientos adquiridos, arraigados y transmitidos consuetudinariamente y cuya factura se acomode, en su conjunto o parcial-

²¹⁴ GARCÍA FERNÁNDEZ, Javier, *op. cit.*, p. 378.

²¹⁵ Según una sentencia de 1992 del Tribunal Supremo este premio se refiere a la *totalidad* del objeto descubierto, aunque al comunicar la noticia esta comunicación se haya hecho respecto a una parte del mismo.

²¹⁶ «Son bienes de dominio público todos los objetos y restos materiales que posean los valores que son propios del Patrimonio Histórico Español y sean descubiertos como consecuencia de excavaciones, remociones de tierra u obras de cualquier índole o por azar» (art. 44.1 LPHE).

²¹⁷ Ya que incluso, y como se verá en su momento, la necesidad de redacción de un plan de urbanismo para las Zonas declaradas, en los términos del artículo 20, es una necesidad que comparte con los Conjuntos y los Sitios Históricos.

²¹⁸ El artículo 46 es innovador al incluir también *conocimientos y actividades*, lo que no representa ninguna dificultad desde el punto de vista nominal, pero que no va a significar, de hecho, ninguna diferencia aparente respecto a los *bienes materiales*.

mente, a una clase, tipo o forma arquitectónicos utilizados tradicionalmente por las comunidades o grupos humanos». Se integra de esta forma la *arquitectura popular*²¹⁹ entre los bienes protegidos, superando de forma brillante las dificultades que otras legislaciones anteriores planteaban.

Tanto los bienes muebles, como los conocimientos y actividades, son de menor interés desde el punto de vista del Patrimonio Urbano. Respecto a los primeros le es de aplicación el régimen general de la Ley del Patrimonio. Aparentemente la única protección reservada a los segundos se recoge en el párrafo final del artículo 47.3 obligando a la Administración competente a tomar las medidas oportunas si dichos conocimientos y actividades se encuentran en peligro de desaparición²²⁰. Por tanto, tampoco en este caso del Patrimonio Etnográfico existen diferencias apreciables respecto al Régimen general instaurado en la Ley del Patrimonio Histórico Español, por lo que no se comprende demasiado bien el trato singular que se le da en el articulado.

El último de los patrimonios tratados de forma individualizada es el *Patrimonio Documental y Bibliográfico*, de escasa relación con el Patrimonio Urbano. Sin embargo es precisamente en este último tipo en el que se presentan las diferencias más acusadas²²¹. Diferencias que justifican su tratamiento como masa patrimonial separada.

²¹⁹ Para la diferencia entre la arquitectura *popular* y la *culta*, véase DREW, Philip, *Tercera generación, la significación cambiante de la arquitectura*, trad. Justo G. Beramendi, Gustavo Gili, Madrid, 1973. Así, en la p. 23, puede leerse: «Podemos distinguir dos tipos básicos de creación de formas. En las culturas inconscientes, la creación de formas se aprende espontáneamente a través de la imitación y la corrección. La forma sigue a la tradición. Los edificios no son diseñados, sino contruidos de acuerdo con una fórmula común que se repite una y otra vez. Para aprender a hacer formas, basta con aprender a repetir los *patterns* de la tradición. La distinción entre culturas inconscientes y conscientes está en que sean especialistas los que diseñan las formas o en que éstas sean creadas por las personas que las usan».

²²⁰ Dice el artículo 47.3: «Se considerará que tienen valor etnográfico y gozarán de protección administrativa aquellos conocimientos o actividades que procedan de modelos o técnicas tradicionales utilizados por una determinada comunidad. Cuando se trate de conocimientos o actividades que se hallen en previsible peligro de desaparecer, la Administración competente adoptará las medidas oportunas conducentes al estudio y documentación científica de estos bienes». Como se observa, se habla de forma genérica de *protección administrativa*, que solo se concreta en qué consiste ante el peligro de desaparición. Situación muy diferente a la de los muebles e inmuebles de carácter etnográfico, para los cuales el artículo 47 en sus apartados 1 y 2 remite a los Títulos II y IV, y III y IV.

²²¹ «... al Patrimonio Documental, por último, ha de atribuírsele una mayor significación, por cuanto a lo que es común a todas esas masas patrimoniales, habrá de añadirse lo que él supone de derogación de los principios generales que rigen la declaración en nuestro ordenamiento y de establecimiento de un régimen jurídico peculiar y propio...» (BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, *op. cit.*, p. 255).

CAPÍTULO 4

LA PROTECCIÓN DE LOS BIENES DE INTERÉS CULTURAL

LAS COMPETENCIAS EN MATERIA DE PATRIMONIO HISTÓRICO

Es el momento de abordar uno de los problemas que durante varios años han mantenido parte de la Ley del Patrimonio Histórico Español prácticamente en cuarentena²²². Como ya se ha indicado, la Constitución de 1978 consagra una nueva estructura del Estado, que pasa a organizarse en torno a tres pilares fundamentales: la administración central, la local, y las administraciones autonómicas. Precisamente, ésta fue una de las causas que impulsaron a la redacción de una nueva Ley del Patrimonio²²³.

El origen del tema hay que buscarlo: en el artículo 148 de la Constitución donde se establecen las competencias de las Comunidades Autónomas; en el 149 apartado 1 sobre competencias exclusivas del Estado; y el 149 apartado 2 que incluye un mandato constitucional al Estado para que considere el servicio de la cultura «como deber y atribución esencial», y para que facilite la comunicación cultural entre Comunidades «de acuerdo con ellas». Aunque podría defenderse que al desarrollar la Ley del Patrimonio el legislador tuviera básicamente presente los dos apartados del 149, lo más probable es que, aunque fuera solamente como referencia, debió de haber considerado también al 148²²⁴.

²²² Esta cuarentena estaba motivada por los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por la Generalidad de Cataluña, por la Junta de Galicia y por el Gobierno vasco, en relación a determinados preceptos de la Ley y del R. D. 111/1986 de desarrollo parcial de la Ley, al entender que invadían campos propios de las Comunidades Autónomas.

²²³ Dice el Preámbulo de la Ley: «La revisión legal queda, por último, impuesta por una nueva distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas que, en relación a tales bienes, emana de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía».

²²⁴ Resulta significativo que en ese mismo Preámbulo pueda también leerse: «La presente Ley es dictada, en consecuencia, en virtud de normas contenidas en los apartados 1 y 2 del artículo 149 de nuestra Constitución, que para el legislador y para la Administración estatal su-

Según el apartado 16 de este artículo (el 148), resulta que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en materia del «Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma»²²⁵. Sin embargo, el 149.1 atribuye en exclusiva al Estado la defensa de este Patrimonio «contra la exportación y la expoliación»²²⁶. El análisis conjunto de los dos preceptos ofrece una conclusión evidente, señalada prácticamente en toda la literatura que se ha ocupado del tema, y es que se trata de una *competencia compartida* en el sentido de que se producen intereses concurrentes sobre la misma cosa por parte de entes distintos. Esto todavía se refuerza en mayor medida si se considera el 149.2: «Sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas el Estado considerará el servicio a la cultura como deber y atribución esencial...».

Esta competencia compartida podría resolverse mediante algún sistema de cooperación. María del Rosario Alonso²²⁷ distingue la cooperación orgánica y la cooperación cultural. La *cooperación orgánica* se concreta en la creación del Consejo del Patrimonio Histórico²²⁸, cuya misión principal es la de elaborar y aprobar los Planes Nacionales de Información,²²⁹ así como la de informar sobre los Planes Anuales de Fomento de la Creatividad Artística, y de Conservación y Enriquecimiento del Patrimonio Histórico Español²³⁰. La *coo-*

ponen tanto un mandato como un título competencial». Se echa en falta una referencia, simplemente como límite, del artículo 148.

²²⁵ En realidad tienen también relación: el apartado 15, «Museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma»; el 17, «El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma»; el 18, «Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial»; y el 19, «Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio».

²²⁶ En realidad, también los archivos, museos y bibliotecas de titularidad estatal. Dice el 149.1.28: «Defensa del Patrimonio Cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas».

²²⁷ ALONSO IBÁÑEZ, María del Rosario, *El Patrimonio Histórico, destino público y valor cultural*, Civitas, Madrid, 1991.

²²⁸ El Consejo del Patrimonio Histórico aparece regulado en el Título primero, Capítulo primero del R. D. 111/1986 y está formado por el Director General de Bellas Artes y Archivos del Ministerio de Cultura, excepto para reuniones monográficas sobre el Patrimonio bibliográfico, en cuyo caso lo será el Director general del Libro y Bibliotecas, y un representante de cada Comunidad Autónoma.

²²⁹ Dice el artículo 35.1 de la Ley del Patrimonio: «Para la protección de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español y al objeto de facilitar el acceso de los ciudadanos a los mismos, fomentar la comunicación entre los diferentes servicios y promover la información necesaria para el desarrollo de la investigación científica y técnica se formularán periódicamente Planes Nacionales de Información sobre el Patrimonio Histórico Español».

²³⁰ Según el artículo 58.4 del R. D. 111/1986: «El Ministerio de Cultura, oído el Consejo del Patrimonio Histórico, elaborará los Planes Anuales de Conservación y Enriquecimiento del citado Patrimonio y de fomento de la Creatividad Artística, que serán financiados con los fondos transferidos».

peración funcional tiene su respaldo en el artículo 6 de la Ley que atribuye la competencia ejecutiva a las Comunidades Autónomas²³¹.

COMPETENCIAS DEL ESTADO Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Las competencias del Estado, según ya se ha dicho, parten del artículo 149.1.28 de la Constitución de 1978, y se concretan en tres puntos básicos: protección frente a la exportación ilícita; frente a la expoliación; museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal. Puesto que el tercero no requiere ulteriores precisiones, se atenderá ahora a la explicación de los dos primeros.

Lo que entiende la Ley por *exportación* aparece definido en el artículo 5: «... la salida del territorio español de cualquiera de los bienes que integran el Patrimonio Histórico Español». Aunque en principio pudiera pensarse que el tema no afecta al Patrimonio Urbano, hay que considerar que no solamente incluye bienes inmuebles, sino también los muebles afectos a un inmueble declarado, y que no es raro el caso de edificios trasladados piedra a piedra a otro país. En general, la exportación de los bienes declarados de interés cultural *está prohibida*, pero aquellos no declarados pero inscritos en el Inventario General (muebles), y cualesquiera con más de cien años de antigüedad, deberán solicitar para su exportación, según el artículo 5.2 de la Ley del Patrimonio, autorización expresa y previa «de la Administración del Estado». Con lo cual la competencia parece clara. Sin embargo, este principio se atempera en el Real Decreto 111/1986, que le concede a las Comunidades Autónomas competencia para denegar la exportación, aunque aparentemente no para autorizarla²³².

La *expoliación* aparece definida en el artículo 4 de la Ley del Patrimonio como «... toda acción u omisión que ponga en peligro de pérdida o destrucción todos o alguno de los valores de los bienes que integran el Patrimonio Histórico Español, o perturbe el cumplimiento de su función social». Las Comunidades catalana y vasca recurrieron este planteamiento extensivo de la expoliación por entender que sobrepasaba las competencias propiamente esta-

²³¹ Estas competencias, según el citado artículo 6, solo corresponderán al Estado «... cuando así se indique de modo expreso o resulte necesaria su intervención para la defensa frente a la exportación ilícita y la expoliación de los bienes que integran el Patrimonio Histórico Español». Así como también si estos bienes aparecen «... adscritos a servicios públicos gestionados por la Administración del Estado o que formen parte del Patrimonio Nacional».

²³² Dice el artículo 47.1 del Real Decreto 111/1986: «La solicitud de permiso de exportación se remitirá al Ministerio de Cultura, salvo en las Comunidades Autónomas que tengan asumidas competencias de tramitación de estas solicitudes». Y luego, en el 47.2: «La denegación de la solicitud (*por parte de la Comunidad Autónoma*) pondrá fin al expediente y deberá ser comunicada al Ministerio de Cultura a los efectos previstos en el artículo 50.2. En el caso de que no se deniegue la solicitud se dará traslado del expediente al Ministerio de Cultura para su resolución definitiva».

tales, para inmiscuirse en las propias de las Autonomías. La contestación a este recurso se produjo mediante una sentencia del Tribunal Constitucional con fecha 31 de enero de 1991 que consagraba esta forma de entender la expropiación²³³. La importancia del tema se deriva del hecho de que, según el mismo artículo 4 de la Ley, el Estado se reserva la posibilidad de subrogarse en las competencias propias de las Comunidades si éstas no cumplen las que la Ley les asigna²³⁴.

Además, según el artículo 6 de la Ley del Patrimonio, a los organismos del Estado les corresponden también las competencias «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»²³⁵. A la Comunidad del País Vasco no le pareció constitucional el precepto y lo recurrió. La sentencia del Tribunal Constitucional de 31 de enero de 1991 no dejó totalmente resuelto el problema ya que, aunque consideró válido el artículo respecto a los bienes *ya adscritos a un servicio público estatal*²³⁶, no fue igual de taxativa respecto a los que en el futuro pudieran adscribirse²³⁷.

De lo que no hay duda es de que las competencias estatales se extienden al llamado Patrimonio Nacional. Los bienes que forman parte del mismo aparecen claramente especificados en los artículos 4 y 5 de la Ley 23/1982, de 16 de junio, y corresponden, en general, al antiguamente denominado Patrimo-

²³³ En primer lugar la sentencia centra las discrepancias en el párrafo «perturbe el cumplimiento de su función social», para razonar a continuación sobre su constitucionalidad, aunque finaliza diciendo que otro tema diferente «... es la posible utilización de este concepto para dar cobertura a medidas concretas que excedan de lo que racionalmente debe integrar la protección de esos bienes en un significado finalista: su función social es determinada por el destino y utilidad que directamente deriva del carácter histórico-artístico propio y no por otro arbitrariamente asignado, aunque sea análogo. Una hipotética invasión competencial no vendría así dada por la utilización en el precepto legal de la expresión *perturbe el cumplimiento de su función social*, sino por una aplicación extensiva en cada caso y es allí donde cabría remediarla».

²³⁴ En primer lugar deberá requerir a la Comunidad Autónoma para que cumpla con sus obligaciones. Si no lo hace «... la Administración del Estado dispondrá lo necesario para la recuperación y protección, tanto legal como técnica, del bien expropiado» (art. 4 LPHE).

²³⁵ Como puede observarse, ello es independiente de la titularidad, de forma que, aunque los bienes sean propiedad del Estado, en caso de que formen parte del Patrimonio Histórico, la competencia respecto a su protección será de las Comunidades Autónomas (por supuesto, siempre que no estén «adscritos a servicios públicos gestionados por la Administración del Estado o que formen parte del Patrimonio Nacional»).

²³⁶ Al referirse a este precepto concluye la sentencia: «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».

²³⁷ Dice la sentencia al respecto: «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».

nio de la Corona o Patrimonio Real²³⁸. También incluye los derechos de gobierno y administración sobre los Reales Patronatos²³⁹. Tampoco parece dudoso que estos bienes estén sujetos a las determinaciones de la Ley del Patrimonio Histórico Español²⁴⁰.

Una vez analizadas las competencias de la Administración del Estado quedan por referir las correspondientes a las Comunidades. Resulta claro que tienen competencias legislativas en la materia, aunque siempre respetando las estatales²⁴¹. Respecto a las demás competencias, serán todas aquellas que no sean exclusivas del Estado. De cualquier forma, y con carácter general, *la competencia ejecutiva corresponderá a las Comunidades Autónomas*, por supuesto en lo que se refiere a sus propias leyes, pero también respecto a la Ley del Patrimonio Histórico Español²⁴².

De todas las competencias de carácter ejecutivo, fue particularmente discutida la que atribuía al Estado la decisión final sobre la declaración formal de integración de un bien en el Patrimonio Histórico. En el caso de declaración de un bien como de Interés Cultural, la primera redacción del artículo 15 obligaba a efectuarla mediante Real Decreto, a propuesta del Ministerio de Cultura. Esto dejaba a las Comunidades Autónomas como meras instructoras del procedimiento. La Generalidad y el Parlamento de Cataluña, la Junta de

²³⁸ Según el artículo 4 de la citada Ley, forman parte del Patrimonio Nacional: el Palacio de Oriente y el Parque del Moro de Madrid; el Palacio Real de Aranjuez y la Casita del Labrador de Aranjuez con jardines y anexos; el Palacio Real, la Casita del Príncipe con huerta y terrenos de labor, la Casita de Arriba y las Casas de Oficios de la reina y las infantas de San Lorenzo de El Escorial; el Palacio Real de La Granja; el Palacio Real de Riofrio y anexos; el Monte de El Pardo, el Palacio de El Pardo, la Casita del Príncipe, el Palacio Real de La Zarzuela, el Palacio de La Quinta y anexos, Nuestra Señora del Carmen y convento del Cristo con edificios anexos; Palacio de la Almudaina y jardines en Palma de Mallorca; también determinados bienes muebles y donaciones.

²³⁹ Según el artículo 5 son los siguientes: en Madrid: iglesia y convento de La Encarnación; iglesia y hospital del Buen Suceso; convento de las Descalzas Reales; basílica de Atocha; iglesias y colegios de Santa Isabel y de Loreto. En San Lorenzo del Escorial: el Monasterio. En Burgos: monasterio de las Huelgas y hospital del Rey. En Tordesillas: convento de Santa Clara; en Aranjuez: el convento de San Pascual. En Toledo: el copatronato del Colegio de Doncellas Nobles.

²⁴⁰ Dice la Disposición Adicional quinta de la LPHE: «Quedan sujetos a cuanto se dispone en esta Ley cuantos bienes muebles o inmuebles formen parte del Patrimonio Nacional y puedan incluirse en el ámbito del artículo 1, sin perjuicio de su afectación y régimen jurídico propio». Parece redundante esta disposición ya que se supone que si incluyen entre los que cuentan con los *méritos* del artículo 1 quedarán sujetos a la Ley.

²⁴¹ «Las Comunidades Autónomas pueden legislar sobre la materia, siempre que se respete la legislación estatal que tiene carácter prevalente» (BENÍTEZ DE LUGO Y GUILLÉN, Félix, *op. cit.*, p. 125).

²⁴² Tal y como establece la misma Ley en su artículo 6. Entendiendo, en su apartado *a*), como Organismos competentes para su ejecución «los que en cada Comunidad Autónoma tengan a su cargo la protección del patrimonio histórico». Y considerando, en el apartado *b*), como tales a los de la Administración del Estado «cuando así se indique de modo expreso o resulte necesaria su intervención para la defensa frente a la exportación ilícita o la explotación».

Galicia y el gobierno del País Vasco recurrieron. El Tribunal Constitucional en su sentencia de 31 de enero de 1991 da la razón a los recursos y valida el artículo «sólo para aquellos supuestos en que es competente el Estado en la ejecución de la Ley»²⁴³. De esta forma el panorama se aclara sensiblemente.

Algo parecido habría que decir respecto al tema del Inventario General de bienes muebles, pero esta cuestión prácticamente no tiene interés desde el punto de vista del Patrimonio Urbano.

LOS COMPETENCIAS DE LOS AYUNTAMIENTOS

En primer lugar hay que destacar la importancia de la labor de los Ayuntamientos en la protección del Patrimonio Histórico. Se trata de algo ampliamente reconocido, y que no se puede ignorar. La cercanía del gobierno municipal a los bienes concretos y tangibles, el hecho de que los mismos formen parte directa de la vida diaria de los habitantes del municipio, hacen que su labor sea insustituible.

Dicho esto, también es necesario afirmar de la manera más rotunda, que esta importancia no está reconocida en la legislación. Empezando el análisis por la norma jerárquicamente más alta, la Constitución, se observa la ausencia de competencias respecto al tema de estudio²⁴⁴. Si, descendiendo un escalón legislativo, se buscan estas competencias en la Ley Básica del Régimen Local de 1985, se verá que las relativas al Patrimonio Histórico se remiten a la normativa reguladora específica. Es decir, a la Ley 16/1985, de 25 de junio.

Pues bien, en la Ley del Patrimonio Histórico Español, los Ayuntamientos *no aparecen como Organismos competentes* para su ejecución²⁴⁵. Por supuesto que ello no es óbice para que, según el artículo 37 de la Ley Básica del Ré-

²⁴³ Se recuerda que, según el artículo 6, serán organismos competentes para la ejecución de la Ley «los de la Administración del Estado, cuando así se indique de modo expreso o resulte necesaria su 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».

²⁴⁴ Tan sólo en el artículo 137 aparece una lejanísima mención: «El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses». O en el 140 donde se consagra la autonomía municipal: «La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena».

²⁴⁵ Claro que tampoco aparecen ni las Diputaciones Provinciales, ni los Cabildos ni los Consejos Insulares, ya que, tal y como se ha visto anteriormente, y según el artículo 6 de la Ley, sólo son Organismos Competentes para su ejecución «los que en cada Comunidad Autónoma tengan a su cargo la protección del patrimonio histórico», y «los de la Administración del Estado» en los casos ya analizados.

gimen Local, tanto el Estado como las Comunidades puedan delegar en los mismos ciertas competencias.

Los Ayuntamientos aparecen en la Ley del Patrimonio como *Organismos colaboradores*²⁴⁶ de los realmente competentes desde el punto de vista ejecutivo. En el artículo 7 se incluyen una serie de funciones que se podrían calificar de subsidiarias²⁴⁷. Dos de carácter genérico e inconcreto: «cooperarán con los Organismos competentes para la ejecución de esta Ley en la conservación y custodia del Patrimonio Histórico Español», o adoptaran «las medidas oportunas para evitar su deterioro, pérdida o destrucción». Y una más precisa: «Notificarán a la Administración competente cualquier amenaza, daño o perturbación de su función social que tales bienes sufran, así como las dificultades y necesidades que tengan para el cuidado de estos bienes».

También, según el mismo artículo 7, «Ejercerán asimismo las demás funciones que tengan expresamente atribuidas en virtud de esta Ley». Estas funciones van apareciendo esparcidas a lo largo del texto legal y se irán analizando en el momento²⁴⁸ que corresponda a cada una de ellas. Todas claramente dependientes de los órganos competentes en la ejecución de la misma. Quizá las más importantes sean las relacionadas directa o indirectamente con el planeamiento urbanístico, y que aparecen en el artículo 20 de la Ley. Tales como la de proceder a la redacción de un plan de protección de un lugar declarado Conjunto, Sitio Histórico o Zona arqueológica. O la de otorgar licencias de forma exclusiva una vez aprobado este plan de protección²⁴⁹.

Uno de los problemas que podrían plantearse, ante este panorama competencial, sería la posible interferencia o merma de las capacidades urbanísticas de los Ayuntamientos, en los casos relativos a la protección del Patrimonio. En estos momentos no parece haber ninguna duda de que simplemente se trata de una concurrencia de competencias sobre un conjunto de bienes expresamente delimitado²⁵⁰. Así se entiende, entre otros lugares, en una sentencia del Tribu-

²⁴⁶ El artículo 7 de la Ley ni tan siquiera habla de *colaboración* sino de *cooperación*: «Los Ayuntamientos cooperarán con los Organismos competentes para la ejecución de esta Ley en la conservación y custodia del Patrimonio Histórico Español comprendido en su término municipal, adoptando las medidas oportunas para evitar su deterioro, pérdida o destrucción».

²⁴⁷ Así es como las denomina Javier García-Bellido, *op. cit.*, p. 4.

²⁴⁸ Un listado conjunto de todas ellas puede encontrarse en BENÍTEZ DE LUGO Y GUILLÉN, Félix, *op. cit.*, pp. 126-129. También en GARCÍA-BELLIDO, Javier, *op. cit.*, pp. 4-6.

²⁴⁹ Se trata de una innovación importante de la Ley de 1985, que modifica claramente la legislación anterior, y que supone un avance apreciable en el sentido de conferir una mayor importancia a la autonomía municipal.

²⁵⁰ Esto ya había sido manifestado por diversos autores, casi desde el mismo momento en que fuera aprobada la Ley. Así, Javier García-Bellido dice lo siguiente: «Sin perjuicio de que los Ayuntamientos sigan ejerciendo las mismas competencias que tenían hasta ahora con las leyes del Suelo y de Régimen Local sobre la totalidad de los objetos o bienes de naturaleza inmueble de su término municipal, sucede ahora —como antes con la Ley del Tesoro Artístico Nacional— que, sobre un conjunto singularizado de bienes expresamente diferenciados de en-

nal Supremo, de 12 de diciembre de 1990 donde se afirma que la competencia para concesión de licencias sobre un bien declarado de interés cultural, no excluye la facultad municipal que le corresponde según la Ley del Suelo²⁵¹.

En definitiva, podría resumirse el sistema de competencias respecto al tema del Patrimonio Histórico de la siguiente forma. Como norma, *las competencias ejecutivas corresponden a las Comunidades Autónomas*, excepto en los casos de exportación, expolio, y para aquellos bienes adscritos a servicios públicos gestionados por la administración del Estado o que formen parte del Patrimonio Nacional, en que las asumirá la Administración central. Los Ayuntamientos actuarán como *organismos cooperantes*, manteniendo las facultades que les corresponden en el ámbito urbanístico.

EL RECONOCIMIENTO FORMAL COMO BIEN DE INTERÉS CULTURAL

A pesar de que el sistema normal de integrar formalmente un bien en el Patrimonio Histórico español es por declaración individualizada, puede hacerse también, según ya se ha explicado, *por ministerio de la Ley*²⁵². En realidad el artículo 9.1 dice textualmente (cursiva del autor) «por ministerio de *esta Ley*». Sin embargo, la mayor parte de los autores entienden que no habría mayor inconveniente en que esta declaración fuera por una ley posterior. Aunque también coinciden en que debería de tratarse de una ley estatal y no autonómica²⁵³. Probablemente esta última afirmación pueda ser más discutible.

Aparecen bienes declarados de Interés Cultural por ministerio de la Ley del Patrimonio Histórico Español en las disposiciones adicionales 1.^a y 2.^a y en el artículo 40. Así, según la disposición adicional 1.^a, pasan a tener esta consideración todos aquellos que con anterioridad hayan sido declarados histórico-artísticos o incluidos en el Inventario del Patrimonio Artístico y Arqueológico de España²⁵⁴. También, y según la disposición adicional 2.^a: todos los

tre los de su misma naturaleza por su categoría específica en la LPHE, además, concurren espacialmente las competencias explícitas atribuidas por la LPHE a los Organismos competentes para su ejecución...» (*op. cit.*).

²⁵¹ Dice la citada sentencia que «la competencia para el otorgamiento y suspensión de la concesión de licencias por motivos inherentes a la declaración de interés cultural de un determinado bien, no excluye la facultad municipal que le corresponde según el artículo 179 de la Ley del Suelo ya citada, según el ordenamiento urbanístico, una vez aprobado el Plan Especial de Protección del área afectada u otro instrumento previsto en la legislación urbanística...».

²⁵² Dice el artículo 9.1 que «gozarán de singular protección y tutela los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español declarados de interés cultural por ministerio de esta Ley o mediante Real Decreto de forma individualizada».

²⁵³ Entre otros: BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, *op. cit.*, p. 268; BENÍTEZ DE LUGO Y GUILLÉN, Félix, *op. cit.*, p. 172; GARCÍA-ESCUADERO, Piedad y PENDAS, Benigno, *op. cit.*

²⁵⁴ La disposición adicional 1.^a tiene una segunda parte que se refiere a los bienes muebles, sin interés desde el punto de vista del Patrimonio Urbano, y termina con el precepto si-

castillos de España; los escudos, emblemas, piedras heráldicas, rollos de justicia, cruces de término y piezas similares con más de cien años de antigüedad; y los hórreos y cabazos de antigüedad superior al siglo existentes en Asturias y Galicia²⁵⁵. En definitiva, todos aquellos bienes que en el momento de la aprobación de la Ley contaban con algún tipo de declaración formal respecto a su *relevancia*.

Para finalizar con esta forma de reconocimiento resta hacer mención al artículo 40 de la Ley, que en su apartado 2 declara de Interés Cultural «las cuevas, abrigos y lugares que contengan manifestaciones de arte rupestre». No se entiende muy bien la inclusión de esta declaración el articulado, y no de otras como el «arte ibérico» o «los poblados de colonización de la cuenca del Guadalquivir», por poner algún ejemplo. A menos que se pretenda conceder un valor especial al «arte rupestre», en cuyo caso no aparecen explícitos los criterios que se han seguido para tan peculiar valoración.

El método normal de integración formal de bienes en el Patrimonio Histórico español es mediante *declaración individualizada*. La regulación de este procedimiento se encuentra en dos lugares distintos. En primer lugar en el Título I de la Ley 16/1985 bajo el epígrafe *De la declaración de Bienes de Interés Cultural*. También en el Título II, Capítulo I del Real Decreto 111/1986 que desarrolla la Ley, con el nombre de *Declaración de Bien de Interés Cultural*²⁵⁶.

Las fases por las que pasa este procedimiento son las similares en cualquier otro: primero la apertura del expediente, luego su desarrollo y, por último, la decisión sobre el mismo. Dada la importancia que reviste el procedi-

guiente: «Todos ellos quedarán sometidos al régimen jurídico que para esos bienes la presente Ley establece».

²⁵⁵ La disposición adicional 2.ª dice textualmente: «Se consideran asimismo de Interés Cultural y quedan sometidos al régimen previsto en la presente Ley los bienes a que se contraen los Decretos de 22 de abril de 1949, 561/1963 y 449/1973». Los bienes afectados por estos Decretos son los que aparecen en el cuerpo del texto y, en concreto, los siguientes: el Decreto de 22 de abril de 1949 se refiere a los castillos de España «cualquiera que sea su estado de ruina»; el Decreto 571/1963, de 14 de marzo, es el que trata de los emblemas, piedras heráldicas, etc.; por último, el Decreto 449/1973, de 22 de febrero, es el relativo a los hórreos y cabazos.

²⁵⁶ Hay que advertir, como ya se ha visto anteriormente, que parte de las disposiciones de ambas normativas en lo referente a la declaración de un Bien como de Interés Cultural, habían sido recurridas por las Comunidades Autónomas catalana, gallega y vasca, por entender que sobrepasaban los límites de las competencias estatales. El Tribunal Constitucional dictó sentencia con fecha 31 de enero de 1991, lo que trajo consigo una interpretación más precisa de la Ley y la necesidad de cambiar el Real Decreto 111/1986. Esto se hizo mediante otro, el 64/1994, de 21 de enero. De todas formas, en este último no solamente modifica el 111/1986 para adaptarlo a la interpretación del Tribunal Constitucional, sino que también introduce otros cambios, tal y como se afirma en el preámbulo: «La razón de esta modificación parcial es la necesidad de adaptar el Real Decreto 111/1986 a la doctrina sentada en la Sentencia del Tribunal Constitucional 17/1991, de 31 de enero. Asimismo, se ha aprovechado la oportunidad para introducir en el contenido de la disposición cambios aconsejados por la experiencia acumulada en los años de aplicación desde que fue aprobada».

miento, se estudiarán de forma detallada las diferentes fases de que consta, con objeto de poder llegar a un conocimiento lo más preciso posible de las líneas básicas que lo conforman.

LA INCOACIÓN DEL EXPEDIENTE

La primera pregunta que hay que plantear es ¿quiénes están facultados para abrir un expediente de declaración de Bien de Interés Cultural? La Ley da una respuesta bastante clara a esta pregunta en el artículo 6 en remisión del 9.2²⁵⁷, y se concreta un poco más en el artículo 11 del Real Decreto 111/1986²⁵⁸. De tal forma que, según esta normativa, tanto la incoación como la tramitación corresponderán a los *órganos competentes de las Comunidades Autónomas*²⁵⁹. Solamente en el caso de que se trate de bienes que formen parte del Patrimonio Nacional, o que estén adscritos a servicios públicos gestionados por la Administración del Estado, será competente el *Ministerio de Cultura*²⁶⁰. La Administración Local no tiene competencias en esta cuestión.

Como ya se ha indicado al estudiar el tema competencial de forma genérica, este régimen tiene una excepción: el caso del *expolio*. Confirmado por el Tribunal Constitucional el concepto amplio de expolio consagrado en el artículo 4 de la Ley del Patrimonio como «toda acción u omisión que ponga en peligro de pérdida o destrucción todos o algunos de los valores» de un bien que forme parte del Patrimonio Histórico español «o perturbe el cumplimiento de su función social», el Real Decreto 64/1994, de 21 de enero, crea un nue-

²⁵⁷ Dice el artículo 9.2 de la LPHE: «La declaración mediante Real Decreto requerirá la previa incoación y tramitación de expediente administrativo por el Organismo competente, según lo dispuesto en el artículo 6 de esta Ley». Y el artículo 6, ya detalladamente analizado al tratar del tema de las competencias: «A los efectos de esta 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 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».

²⁵⁸ Donde ya no se habla de los Organismos «de la Administración del Estado», sino concretamente del «Ministerio de Cultura».

²⁵⁹ Dado que cada Comunidad Autónoma tiene su propia organización administrativa interna, habrá que ver en cada una de ellas qué órgano en concreto tiene asumidas estas competencias.

²⁶⁰ En el momento de escribir este texto. Dada la diversidad de organización competencial según los diferentes gobiernos, esto debe de entenderse en el sentido del organismo de la Administración del Estado que hay asumido en un gobierno concreto las competencias de Cultura.

vo capítulo, el III, dentro del Título III del Real Decreto 111/1986, para regular esta cuestión²⁶¹.

Oída la Comunidad Autónoma correspondiente, y con ayuda de las instituciones consultivas de la Administración General del Estado, si el Ministerio de Cultura²⁶² entiende que un bien «está siendo expoliado o se encuentra en peligro de serlo», puede declarar por Orden ministerial esta situación y las medidas conducentes a evitarla²⁶³. La ejecución de estas medidas deberá llevarla a cabo el propietario del bien, o, subsidiariamente si éste no lo hiciera, la Administración Autónoma a la que se requerirá «a tales efectos». Si dicha Administración desatendiera el requerimiento la Administración del Estado puede ejecutar por sí misma las medidas declaradas²⁶⁴.

Una vez contestada la primera pregunta habría que plantear la segunda: ¿a instancia o solicitud de quién se puede abrir un expediente para declarar a un bien como de Interés Cultural? Según el artículo 10 de la Ley del Patrimonio Histórico Español «cualquier persona». Se supone, aunque la Ley no lo dice, que se trata de personas físicas o jurídicas, e instituciones relacionadas con el Patrimonio Histórico²⁶⁵. Y también, según el artículo 12 del Real Decreto 111/1986, «de oficio o a solicitud de persona interesada».

El que cualquier persona pueda solicitar la apertura de un expediente no quiere decir que efectivamente se abra²⁶⁶. Si la Administración competente decide no incoar el expediente, surge el problema de si esa persona puede acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa para reclamar. En este caso cabría decir que es necesario que se trate de persona con *interés concreto* en el caso²⁶⁷. Todavía existe otra posibilidad, que recoge Félix Benítez de Lugo, y es que la Administración competente no resuelva expresamente nada ni inicie el expediente. En este caso se podrá reiterar la petición y, si es necesario, acudir al contencioso en un plazo de tres meses²⁶⁸.

²⁶¹ Este Capítulo III, denominado «De la expoliación del Patrimonio Histórico Español», consta de un único artículo, el 57bis.

²⁶² U órgano equivalente en el organigrama de la Administración del Estado que corresponda al gobierno concreto de que se trate.

²⁶³ Artículo 57bis apartados 1 y 2.

²⁶⁴ Artículo 57bis apartado 3.

²⁶⁵ Esto ya era así en la derogada Ley de 1933, aunque hay que reconocer que la misma era bastante más concreta al relacionar una serie de instituciones específicas.

²⁶⁶ El artículo 10 de la LPHE dice: «El Organismo competente decidirá si procede la incoación».

²⁶⁷ En general, el estudio de la legitimación activa sobrepasa las intenciones de una publicación como la presente. Sin embargo, hay que decir que el Tribunal Supremo en diversas sentencias ha consagrado la opinión de que es necesario un *interés concreto* en el asunto, y que no basta con el genérico de hacer cumplir la Ley (entre otras, sentencias del Tribunal Supremo de 17 de enero y 26 de abril de 1973, de 21 de octubre de 1974, de 16 de mayo de 1975).

²⁶⁸ «La Administración o Comunidad Autónoma no resuelve expresamente sobre la petición del particular y no inicia el expediente. El interesado podrá reiterar cuantas veces lo desee su

En el supuesto de que se incoe expediente, se le notificará a quienes lo instaron²⁶⁹. Pero también al Ayuntamiento correspondiente si se trata de un inmueble, y a «los interesados cuando se refiera a expedientes sobre bienes muebles, monumentos y jardines históricos»²⁷⁰. El artículo 12.2 del Real Decreto 111/1986 obliga también a la publicación en el Boletín Oficial del Estado de la incoación, «sin perjuicio de su eficacia desde la notificación»²⁷¹. Y a su anotación preventiva en el Registro General de Bienes de Interés Cultural.

Queda todavía una cuestión por analizar, y es la de si se podría impugnar la incoación de un expediente. Aunque aparentemente se trata de un acto de trámite, es de naturaleza un tanto especial puesto que *produce importantes efectos jurídicos*. Como se verá más adelante, en la práctica el bien pasa a poseer el mismo *status* que si ya hubiera sido declarado²⁷², lo que hace que tanto la doctrina como las sentencias producidas hasta el momento lo consideren recurrible por vía contencioso-administrativa²⁷³.

En el caso de decidir su incoación deberá, además, describirse el bien de la forma más exacta posible para su perfecta identificación²⁷⁴, incluyendo la zona afectada²⁷⁵. Si se trata de un inmueble que contiene muebles vinculados históricamente al mismo, deberán relacionarse estos últimos mediante una descripción suficiente para su identificación «sin perjuicio de que pueda ampliarse la relación durante la tramitación del expediente» (art. 12.1 del R. D. 111/1986).

En resumen, la Administración competente para incoar un expediente de Declaración de Bien de Interés Cultural es la autonómica, con las excepcio-

petitio, y podrá acudir a la vía contencioso-administrativa, transcurrido el plazo de los tres meses del artículo 42.2 LRJAP/PAC» (BENÍTEZ DE LUGO Y GUILLÉN, Félix, *op. cit.*, p. 176).

²⁶⁹ Dice el artículo 10 de la LPHE refiriéndose a la conveniencia de la incoación: «Esta decisión y, en su caso, las incidencias y resolución del expediente deberán notificarse a quienes lo instaron».

²⁷⁰ Según el artículo 12.2 del RPHE. Ha sido criticado que el Real Decreto 111/1986 deje fuera de esta notificación el caso de los Conjuntos Históricos, Sitios Históricos y Zonas Arqueológicas, pero desde el punto de vista de los inmuebles parece defendible en parte, ya que, en realidad, su protección se encomienda al planeamiento, que tiene sus propios sistemas de notificación y publicidad, y porque en la mayor parte de los casos suelen ser muchos los afectados y se supone que la publicidad no individualizada es suficiente.

²⁷¹ Esta publicación debe efectuarse en todos los casos, singularmente en aquellos en los que no fuera obligatoria la notificación individual que, como ya se ha indicado son, para el caso de inmuebles: Conjuntos Históricos, Sitios Históricos y Zonas Arqueológicas.

²⁷² Según el artículo 11.1 de la Ley del Patrimonio Histórico Español.

²⁷³ Puede encontrarse una mayor información sobre el tema en BENÍTEZ DE LUGO Y GUILLÉN, Félix, *op. cit.*, pp. 177-179.

²⁷⁴ En uno de los anexos del Real Decreto 111/1986 denominado «Extractos de expediente de declaración de interés cultural» puede encontrarse, para el caso de que la incoación la haga la Administración del Estado, información sobre los datos que han de aportarse, incluyendo documentos gráficos como planos y fotografías. Y a título informativo para las Comunidades Autónomas, en cuyo caso la «tramitación se regirá por su propia normativa» (art. 11.2 RPHE).

²⁷⁵ Según el artículo 12.1 del Real Decreto 111/1986.

nes apuntadas para el caso de la Administración central, de oficio o a instancia de cualquier persona. Esta persona deberá tener un interés concreto en la cosa si pretende recurrir contra la decisión de no incoar el expediente. Si se incoa hay que notificarlo a los que lo hubieran instado, a los Ayuntamientos para el caso de inmuebles, y a los interesados si se trata de Monumentos o Jardines Históricos. Esta incoación es recurrible, deberá publicarse en el Boletín Oficial del Estado y anotarse preventivamente en el Registro General de Bienes de Interés Cultural. En el expediente deberá describirse el bien, la zona afectada, y si se trata de un inmueble los muebles vinculados al mismo.

Habría que referirse ahora a los *efectos que produce la incoación del expediente*. Según el artículo 11.1 de la Ley del Patrimonio Histórico Español, esta incoación determinará para el bien «la aplicación provisional del mismo régimen de protección previsto para los bienes declarados de interés cultural».²⁷⁶ Lo que significa, de hecho, que la Ley trata, desde el punto de vista de la protección, *a los bienes incoados como si ya hubieran sido declarados*. Esta filosofía de anteponer la protección a cualquier otra consideración estaba ya presente en la antigua ley de 1933 de una forma muy parecida.

Por otra parte, y por la importancia que presenta desde el punto de vista del Patrimonio Urbano, es imprescindible analizar el contenido del artículo 16 del la Ley del Patrimonio²⁷⁷. Resulta del mismo que, para el caso de bienes inmuebles la incoación del expediente trae consigo la suspensión de cualquier tipo de licencia de obras, y los efectos de las ya otorgadas, en las zonas afectadas. Solamente se contempla una excepción, y es el caso de fuerza mayor pero, incluso de producirse, cualquier obra requerirá el permiso de los Organismos competentes para la ejecución de la Ley.

Para el resto de los efectos, al ser los mismos que para el caso de un bien declarado, se remite al lector al apartado correspondiente.

LA FASE DE INSTRUCCIÓN

La instrucción del expediente corresponderá al mismo Órgano que lo hubiera incoado. Es decir, en general a la Administración autonómica, y en aque-

²⁷⁶ Se trata de una redacción casi exacta la que sigue el Real Decreto 111/1986 en su artículo 12.3: «La incoación de expediente se efectuará de oficio o a solicitud de persona interesada y determinará en relación al bien afectado la aplicación provisional del régimen de protección previsto para los bienes de interés cultural».

²⁷⁷ Dice textualmente el citado artículo en su apartado 1: «La incoación de expediente de declaración de bien de interés cultural respecto de un bien inmueble determinará la suspensión de las correspondientes licencias municipales de parcelación, edificación o demolición en las zonas afectadas, así como de los efectos de las ya otorgadas. Las obras que por razón de fuerza mayor hubieran de realizarse con carácter inaplazable en tales zonas precisarán, en todo caso, autorización de los Organismos competentes para la ejecución de esta Ley». Y en su apar-

llos casos especificados en el artículo 6.b de la Ley del Patrimonio, a la Administración central. Destacan, en esta fase, tres aspectos que habría que considerar detalladamente: los informes de las instituciones consultivas, la información pública y las audiencias.

La necesidad de los *informes de las instituciones consultivas*²⁷⁸ aparece en el artículo 9.2 de la Ley. Basta con el informe favorable de *alguna* de dichas instituciones, pero su existencia es preceptiva²⁷⁹. Aunque la Ley no lo aclara se supone que es suficiente la existencia de *un solo informe favorable* si se solicitan varios, para que el bien sea declarado de Interés Cultural. En el caso de que el Organismo competente solicitara informe a una de las instituciones consultivas y ésta, dada su especialidad, se considerara incompetente para emitirlo, tiene quince días para denegarlo²⁸⁰. Además, el informe deberá de emitirse en un plazo máximo de tres meses. Transcurrido este tiempo sin recibirlo se supondrá favorable a la declaración²⁸¹.

Si se trata de un *Conjunto Histórico* la Ley, en su artículo 17, obliga a considerar las relaciones con el área territorial a la que pertenece, así como la protección de los accidentes geográficos y parajes naturales que conforman su entorno. Se supone que la protección a la que se refiere no lo es desde el punto de vista del medio natural, sino en tanto que dichos accidentes geográficos y parajes naturales se vinculan al medio humano del Conjunto a declarar. Es decir, siempre que aparezcan relacionados con *lo histórico*, entendido como cultura y tradición.

Para el caso de bienes inmuebles es necesario abrir un período de *información pública*²⁸². En ningún lugar de la Ley ni del Reglamento dice cómo efectuar esta información, ni el plazo. Habrá que atender a lo que figura en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y anunciarlo en

tado 2: «La suspensión a que hace referencia el apartado anterior dependerá de la resolución o caducidad del expediente incoado».

²⁷⁸ Para el caso de la Administración del Estado estas instituciones aparecen relacionadas en los artículos 3.2 de la Ley del Patrimonio y 10 del Real Decreto 111/1986, y son las siguientes: el Consejo del Patrimonio Histórico; la Junta de Calificación, Valoración y Exportación de Bienes del Patrimonio Histórico Español; las Reales Academias; las Universidades españolas; el Consejo Superior de Investigaciones Científicas; y las Juntas Superiores de Monumentos y Conjuntos Históricos, de Archivos, de Arte Rupestre, de Museos, de Excavaciones y Exploraciones Arqueológicas, de Etnología, y el Consejo Coordinador de Bibliotecas. Y, además, «en lo que pueda afectar a una Comunidad Autónoma, las instituciones por ella reconocidas» (art. 3.2 LPHE).

²⁷⁹ En el artículo 9.2 de la LPHE dice claramente que «en el expediente *deberá* constar *informe favorable* de alguna de las instituciones consultivas señaladas...» (cursiva del autor).

²⁸⁰ Según el artículo 13.3 del Real Decreto 111/1986.

²⁸¹ Según el artículo 9.2 de la Ley del Patrimonio Histórico Español.

²⁸² Según el artículo 9.2 de la Ley del Patrimonio Histórico Español y el 13.1 del Real Decreto 111/1986.

el *Boletín Oficial del Estado* o de la Comunidad que corresponda, y el plazo mínimo será el genérico de 20 días hábiles²⁸³.

Tampoco aparece ningún tipo de regulación sobre la *audiencia al interesado* ni en la Ley ni en el Real Decreto 111/1986. Sin embargo se trata de una exigencia general de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre. Además parece lógica puesto que, según el artículo 13.2 de la Ley del Patrimonio, los titulares de cualquier derecho sobre el bien, incluso la simple posesión, «están obligados a permitir y facilitar su inspección por parte de los Organismos competentes». A cambio, como mínimo, se les debe tener en cuenta en la instrucción del procedimiento. Por tanto, inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, y durante un plazo no inferior a diez días ni superior quince, se pondrá de manifiesto ante los interesados, para que aleguen y presenten los documentos que estimen pertinentes²⁸⁴. Los interesados serán, según se ha indicado, desde luego todos aquellos obligados a permitir y facilitar la inspección del bien. Es decir, «los propietarios y, en su caso, los titulares de derechos reales sobre tales bienes, o quienes los posean por cualquier título» (art. 13.2 LPHE).

En cambio, sí que aparece recogida, tanto en la Ley del Patrimonio como en el Real Decreto de desarrollo parcial de la misma, la obligación de *audiencia al Ayuntamiento* cuando el expediente se refiera a bienes inmuebles²⁸⁵.

LA DECLARACIÓN DE INTERÉS CULTURAL

Como ya se ha indicado al comienzo de este capítulo una de las cuestiones más controvertidas antes de la sentencia del Tribunal Constitucional de 31 de enero de 1991, era la de las competencias en esta fase. Y lo era debido a que, como se recordará, en la primera redacción del Real Decreto 111/1986, la declaración de Interés Cultural se realizaba a iniciativa de la Comunidad Autónoma, pero a propuesta del Ministerio de Cultura, y mediante Real Decreto, dejando

²⁸³ Según el artículo 86 de dicha Ley en su apartado 1 dice: «El órgano al que corresponda la resolución del procedimiento, cuando la naturaleza de éste lo requiera, podrá acordar un período de información pública». Y en su apartado 2: «A tal efecto, se anunciará en el "Boletín Oficial del Estado", de la Comunidad Autónoma, o en el de la Provincia respectiva, a fin de que cualquier persona física o jurídica pueda examinar el procedimiento, o la parte del mismo que se acuerde. El anuncio señalará el lugar de exhibición y determinará el plazo para formular alegaciones, que en ningún caso podrá ser inferior a veinte días».

²⁸⁴ Según el artículo 84 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

²⁸⁵ «Cuando el expediente se refiera a bienes inmuebles se dispondrá, además, la apertura de un período de información pública y se dará audiencia al Ayuntamiento interesado» (art. 9.2 LPHE). El artículo 13.1 del Real Decreto 111/1986 reproduce también, casi literalmente el párrafo transcrito.

convertidos a los entes autonómicos en meros instructores del procedimiento. El Parlamento y la Generalidad de Cataluña, la Junta de Galicia y el Gobierno vasco, interpusieron recurso ante el Tribunal Constitucional, que dejó reservada esta competencia a la Administración del Estado sólo para el caso de los supuestos explicitados en el artículo 6.b de la Ley del Patrimonio²⁸⁶.

En definitiva, que el Real Decreto 64/1994, de 21 de enero, recogiendo esta sentencia modifica el 111/1986, de forma que en el caso de bienes adscritos a servicios públicos gestionados por el Estado o que formen parte del Patrimonio Nacional la declaración de Bien de Interés Cultural se realizará a propuesta del Ministro de Cultura y *mediante Real Decreto*. En los demás casos se efectuará según la *normativa propia* de cada Comunidad Autónoma²⁸⁷.

Si se trata de declaración mediante Real Decreto el bien deberá ser claramente descrito. Según el artículo 11.2 de la Ley del Patrimonio Histórico, para el caso de inmuebles se delimitará el *entorno* afectado por la declaración²⁸⁸. Además, se definirán y enumerarán las partes integrantes, las pertenencias y los accesorios²⁸⁹. Una vez publicado el Real Decreto se inscribirá de *oficio* la declaración en el Registro General de Bienes de Interés Cultural²⁹⁰, y gratui-

²⁸⁶ Dice la aludida sentencia del Tribunal Constitucional de 31 de enero de 1991: «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 señala en el apartado b) del citado art. 6. En consecuencia, el inciso final del art. 9.1 («declarados de interés cultural mediante Real Decreto de forma individualizada») no se ajusta al bloque de la constitucionalidad, más que si se entiende referido solamente a aquellos supuestos en que es competente el Estado para la ejecución de la Ley, es decir, los mencionados en el párrafo b) del citado art. 6».

²⁸⁷ Dice el artículo 11.2 del Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, en su nueva redacción: «Corresponde a las Comunidades Autónomas la declaración de interés cultural de los restantes bienes del Patrimonio Histórico Español, cuya tramitación se regirá por su propia normativa».

²⁸⁸ Obsérvese que, así como en el caso de la incoación del expediente se hablaba de *zona afectada*, ahora en la declaración se delimitará el *entorno*. Nada dice la Ley ni el Reglamento sobre las relaciones entre zona y entorno. Parece lógico suponer que el entorno forme parte de la zona afectada o coincida con ella. Más dificultades presenta la posibilidad de un entorno que incluya áreas no consideradas en la zona. Sin embargo, y por analogía al caso de bienes muebles vinculados al inmueble, cuya relación hay que incluir en la incoación pero *que puede ampliarse durante la tramitación del expediente*, algo así se podría hacer respecto al entorno.

²⁸⁹ Todos ellos conceptos relacionados con el Derecho Civil y cuya discusión es ajena a esta publicación. El concepto de parte integrante tiene que ver con todo aquello que esté unido de manera fija al inmueble y que no se puede separar del mismo sin deteriorarlo o menoscabarlo. Las pertenencias serán las cosas puestas de modo permanente a su servicio y con las que se establece un vínculo directo que, sin embargo no se establece con las accesorias.

²⁹⁰ Según el artículo 21.1 del Real Decreto 111/1986: «El Registro General de Bienes de Interés Cultural tiene por objeto la anotación e inscripción de los actos que afecten a la locali-

tamente en el Registro de la Propiedad para el caso de Monumentos y Jardines Históricos²⁹¹.

Respecto a las declaraciones realizadas siguiendo la normativa de las Comunidades Autónomas, surgía la duda acerca de la obligatoriedad de la inscripción en el Registro General de Bienes de Interés Cultural, puesto que su adscripción al Ministerio de Cultura había sido impugnada por éstas. La tantas veces citada sentencia del Tribunal Constitucional de 31 de enero de 1991 dio la razón a la Administración del Estado²⁹² aunque ello no negara «la posibilidad de que se creen los instrumentos equivalentes en el seno de aquellas Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en la materia». Recogiendo esta posibilidad el Real Decreto 64/1994 de 21 de enero, modifica el artículo 21 del Reglamento de desarrollo parcial de la Ley del Patrimonio Histórico. De tal forma que ahora, «corresponde al Ministerio de Cultura la llevanza del Registro respecto de los bienes a que se refiere el artículo 6.b) de la Ley 16/1985», y a «las Comunidades Autónomas respecto de los restantes bienes declarados de interés cultural». Ahora bien, aparece la obligatoriedad por parte de las Comunidades Autónomas de trasladar al Registro general «las inscripciones y restantes anotaciones registrales a efectos de constancia general»²⁹³.

Puede suceder que existan bienes declarados Monumentos Histórico-Artísticos que, por la disposición adicional primera de la Ley del Patrimonio Histórico español, han pasado a ser Bienes de Interés Cultural, pero a los cuales *no se les haya delimitado el entorno*. No existe ningún problema para que se incoe expediente con el fin de delimitarlo, aunque se haga posteriormente²⁹⁴. Las consecuencias de la incoación serán las mismas que en el caso de cualquier bien inmueble.

Queda por reseñar una última cuestión de interés, que es la de los plazos. Al incoar expediente de declaración de Interés Cultural a un bien la adminis-

zación de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español declarados de interés cultural. Estará adscrito a la Dirección General de Bellas Artes y Archivos del Ministerio de Cultura que, a través de la Subdirección General del Patrimonio Histórico, desarrollará las funciones relativas a la formación y actualización del citado Registro».

²⁹¹ El artículo 15.1 del Reglamento de la Ley del Patrimonio dice: «Publicado el Real Decreto, el Registro General de Bienes de Interés Cultural inscribirá de oficio la declaración». Y el 15.2: «En el caso de monumentos y jardines históricos, el Ministerio de Cultura instará de oficio la inscripción gratuita de la declaración en el Registro de la Propiedad».

²⁹² Dice: «Tales Registro, Catálogos o Censos, en la medida en que se constituyen como el elemento formal imprescindible para ejercer exclusivamente las competencias en la defensa del Patrimonio Histórico Español constitucionalmente asignadas al Estado (art. 148.1.28) no le agregan competencia alguna ni privan de ellas a las Comunidades, ni pueden ser considerados contrarios a la Constitución».

²⁹³ Todo ello según la actual redacción del artículo 21.1 del Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

²⁹⁴ Según se deduce de una sentencia del Supremo de 7 de julio de 1991.

tración debería actuar con la máxima celeridad, ya que desde ese mismo momento se producen importantes consecuencias jurídicas que afectan a los particulares. De tal forma que esta situación de provisionalidad debería reducirse al mínimo. Esto es lo que se pretende en el artículo 9.3 de la Ley del Patrimonio Histórico cuando dice (cursiva del autor) que «el expediente deberá de resolverse en el plazo máximo de *veinte meses* a partir de la fecha en que hubiere sido incoado»²⁹⁵. En el caso de que haya transcurrido dicho plazo podrá denunciarse la mora, requisito indispensable para su caducidad. Denunciada la mora la administración tendrá *cuatro meses* para resolverlo, pasados los cuales sin que lo haya hecho se supone que el expediente ha caducado. Esta caducidad supone, en primer lugar, que no podrá volver a abrirse hasta que transcurran por lo menos tres años (salvo a instancia del titular)²⁹⁶. Y en segundo lugar, que se levantan las medidas de protección aplicadas al bien²⁹⁷.

Se ha llegado al final de un largo proceso. En estos momentos el Patrimonio Histórico español cuenta con un Bien de Interés Cultural más y sobre el mismo, ya de forma definitiva, operan las medidas de protección de la Ley del Patrimonio. O bien dejan de funcionar en el caso de caducidad o desestimación. Por supuesto que la resolución expresa que termina el expediente, sea esta positiva o negativa, es recurrible por la vía contencioso-administrativa²⁹⁸.

Son muchas y muy variadas las consecuencias que se derivan de la declaración de Interés Cultural de un bien inmueble. Para una mejor exposición de las mismas se han agrupado en tres grandes apartados: limitaciones referentes al traslado y transmisión del bien; obligaciones de hacer y no hacer; y el régimen de autorizaciones administrativas. Todas ellas entran en lo que en derecho se suelen denominar medidas de *policía administrativa*²⁹⁹. Su origen,

²⁹⁵ Independientemente de la existencia o no de un recurso contra la resolución que acordó su iniciación, y considerando como día inicial el siguiente al del acuerdo de incoación (véase BENÍTEZ DE LUGO Y GUILLÉN, Félix, *op. cit.*, p. 195).

²⁹⁶ Dice el artículo 9.3: «El expediente deberá resolverse en el plazo máximo de veinte meses a partir de la fecha en que hubiere sido incoado. La caducidad del expediente se producirá transcurrido dicho plazo si se ha denunciado la mora y siempre que no haya recaído resolución en los cuatro meses siguientes a la denuncia. Caducado el expediente no podrá volver a iniciarse en los tres años siguientes, salvo a instancia del titular».

²⁹⁷ De forma automática, y sin necesidad de que exista ningún tipo de intervención por parte de la Administración.

²⁹⁸ La única cuestión a discutir es la de la legitimación. Es decir, quién puede realizar esta impugnación. No es cuestión de plantear en este lugar los problemas a que da lugar el tema, ya que no es la materia que nos ocupa. Sin embargo, el lector puede encontrar abundante información al respecto en BENÍTEZ DE LUGO Y GUILLÉN, Félix, *op. cit.*, pp. 188-194.

²⁹⁹ Se adopta en esta cuestión el mismo punto de vista que Concepción Barrero Rodríguez: «Utilizamos aquí el concepto de policía administrativa con referencia a esa actividad de la Administración Pública que en el ejercicio de sus potestades y en orden a la consecución de una determinada finalidad de interés general limita los derechos de los ciudadanos, en este caso la propiedad» (*op. cit.*, p. 487).

tal y como se ha explicado en el capítulo segundo, se encuentra en el Decreto-Ley de 9 de agosto de 1926, con el que se cerraba el período de consolidación de la normativa referente a la protección del Patrimonio. Respecto a las últimas, que se refieren al régimen de autorizaciones administrativas, se estudian en otro lugar de esta publicación. El resto se analiza a continuación.

LIMITACIONES REFERENTES AL TRASLADO Y TRANSMISIÓN DEL BIEN

Aunque en principio pueda parecer raro que se trate de la exportación al estudiar un tema como el del Patrimonio Urbano, básicamente inmobiliario, no lo es si se tiene en cuenta que, como ya se ha visto, pueden formar parte de dicho Patrimonio también bienes muebles. Y tampoco sería la primera vez que un edificio entero que forma parte del Patrimonio Histórico ha sido trasladado piedra a piedra a otro país.

Por supuesto, para trasladarlo lo primero que hay que hacer es *moverlo*. Pero según el artículo 18 de la Ley un inmueble declarado de interés cultural no puede desplazarse del sitio donde está ubicado³⁰⁰. Sólo en caso de que resulte *imprescindible por causa de fuerza mayor o de interés social*. Y aun en este caso de acuerdo con el procedimiento del artículo 9.2³⁰¹. Es decir, mediante Real Decreto!, lo que significa, en definitiva, la necesidad de autorización por parte de la Administración del Estado. Por supuesto que las Comunidades Autónomas del País Vasco, Cataluña y Galicia impugnaron este artículo pero, sorprendentemente, en este caso el Tribunal Constitucional les dio la razón a los redactores de la Ley³⁰². De tal forma que *es la Administración del Estado* la que ha de autorizar cualquier traslado o remoción permitida de bienes inmuebles.

³⁰⁰ «Un inmueble declarado Bien de Interés Cultural es inseparable de su entorno. No se podrá proceder a su desplazamiento o remoción, salvo que resulte imprescindible por causa de fuerza mayor o de interés social, y en todo caso, conforme al procedimiento previsto en el artículo 9, párrafo 2.º de esta Ley» (art. 18 LPHE).

³⁰¹ Aunque ya se ha comentado este precepto, se recuerda el literal del art. 9.2: «La declaración mediante Real Decreto requerirá la previa incoación y tramitación del expediente administrativo por el Organismo competente, según lo dispuesto en el artículo 6 de esta Ley. En el expediente deberá constar informe favorable de alguna de las instituciones consultivas señaladas en el artículo 3, párrafo 2.º, o que tengan reconocido idéntico carácter en el ámbito de una Comunidad Autónoma...».

³⁰² La sorpresa en más bien aparente, ya que la justificación planteada por el Tribunal Constitucional se basa en el admitido concepto extensivo del expolio: «... se advierte que el cambio de emplazamiento de un inmueble o su remoción implica riesgos para la propia existencia o también para la función social, cultural e histórica a la que aparece vinculado; y no sólo esto, sino que la situación de un inmueble confiere de ordinario a su entorno un carácter derivado de aquél, de tal manera que, no ya el bien singular, sino el paraje, quedan de hecho calificados al calificarse el primero».

Si lo que se pretende es la remoción u obra en el caso *de un terreno* en un *Sitio Histórico* o en una *Zona Arqueológica*, deberá ser autorizada por la Administración competente para la protección de dichos bienes que, además «podrá ordenar la realización de prospecciones y, en su caso, excavaciones arqueológicas»³⁰³.

Aun en el supuesto de que se consiguiera trasladar el bien, tampoco está permitida en la Ley su exportación. Es decir, la «salida del territorio español»³⁰⁴. Incluso, según el Real Decreto 111/1986, en el caso *de que tenga por destino los países de la Unión Europea*³⁰⁵. Esta cuestión, además, aparece ratificada en la nueva Ley 12/1995, de 12 de diciembre, de Represión de Contrabando, según la cual constituye *delito* la salida del territorio nacional de bienes que integren el Patrimonio Histórico español aunque el país de destino sea otro de la Unión Europea³⁰⁶.

La cuestión planteada en el párrafo anterior representa un inconveniente para el principio de libertad de circulación de bienes entre los países miembros de la Comunidad Europea pero, dado el nivel de renta de este país y la gran extensión de su Patrimonio Histórico, parece razonable suponer una «migración» masiva del mismo hacia latitudes económicamente más potentes si no se toman medidas al respecto³⁰⁷. Aunque esto afecta poco a los bienes inmuebles, representa un serio problema en el caso de los muebles.

De cualquier forma, en la Ley y en el Real Decreto 111/1986, se distingue el caso de los Bienes declarados de Interés Cultural, y el resto de bienes que conforman el Patrimonio Histórico. Si se trata del primer caso y de «aquellos otros que, por su pertenencia al Patrimonio Histórico Español, la Administración del Estado declare expresamente inexportables», la prohibición es absoluta y sólo se autorizarán *exportaciones temporales*³⁰⁸ o *permutas*³⁰⁹.

³⁰³ Según el artículo 22 de la Ley del Patrimonio Histórico Español.

³⁰⁴ Según el artículo 5.1 de la Ley del Patrimonio Histórico Español.

³⁰⁵ Este párrafo que aparece en la actual redacción del artículo 45.1 del Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la Ley, fue modificado mediante el Real Decreto 64/1994, de 21 de enero.

³⁰⁶ A este respecto hay que señalar que la directiva 7/93 de la CEE, deja libertad a cada Estado miembro para ejercer las acciones civiles o penales que considere adecuadas.

³⁰⁷ Pueden encontrarse estas ideas más ampliadas en ÁLVAREZ, José Luis, «El tanteo y el retracto en la nueva Ley del Patrimonio Histórico Español», *Revista de Derecho Privado*, enero de 1987.

³⁰⁸ Dice el artículo 31 de la Ley del Patrimonio: «La Administración del Estado podrá autorizar la salida temporal de España, en la forma y condiciones que reglamentariamente se determine, de bienes muebles sujetos al régimen previsto en el artículo 5 de esta Ley. En todo caso deberá constar en la autorización el plazo y garantías de la exportación. Los bienes así exportados no podrán ser objeto del ejercicio del derecho de preferente adquisición». La forma y condiciones reglamentarias a las que se refiere el artículo se pueden encontrar en el Capítulo II del Real Decreto 111/1986.

³⁰⁹ Según el artículo 34 de la Ley del Patrimonio: «El Gobierno podrá concertar con otros Estados la permuta de bienes muebles de titularidad estatal pertenecientes al Patrimonio Histórico

El resto de bienes del Patrimonio Histórico, para que puedan ser exportados, incluso de forma temporal, necesitan «autorización expresa y previa» de la Administración del Estado si tienen más de cien años de antigüedad. También si están ya incluidos en el Inventario General o tienen expediente incoado para su inclusión³¹⁰. En realidad, puesto que estos preceptos inciden de forma muy indirecta y remota en el caso del Patrimonio Urbano, se remite al lector para mayores detalles a cualquiera de los tratados de carácter más general que aparecen en la bibliografía.

A diferencia de lo visto respecto al traslado, como norma general puede decirse que no existe limitación respecto a la transmisión de bienes *inmuebles*³¹¹ integrantes del Patrimonio Histórico español. Aunque el bien pueda transmitirse sin problemas, existe el *deber de comunicación de dicha transmisión* a la Administración competente para la ejecución de la Ley. Esta obligación se refiere, según el artículo 40 del Real Decreto 111/1986, a cualquier bien declarado de Interés Cultural, que tenga incoado expediente para serlo, o que formando parte del Patrimonio Histórico español se vaya a vender en pública subasta³¹². Los obligados a realizar esta comunicación serán los transmitentes, excepto en el último caso que lo serán los subastadores. El Real Decreto 64/1994 de 21 de enero, añadió un apartado 1bis al artículo 40 que se refiere al caso de *inmuebles situados en conjuntos históricos*, que limita este deber de comunicación a aquellos que cuenten con una antigüedad de cincuenta o más años, o el Catálogo de planeamiento los considere con protección integral³¹³.

Esta notificación hay que hacerla tanto a la Comunidad Autónoma como al Ministerio de Cultura. La Comunidad Autónoma que corresponde será la del lugar de ubicación del bien, excepto en el caso de aquellos con expediente abierto que lo será aquella que lo haya incoado³¹⁴. Ni en la Ley ni en el Real

Español por otros de al menos igual valor y significado histórico. La aprobación precisará de informe favorable de las Reales Academias de la Historia y de Bellas Artes de San Fernando y de la Junta de Calificación, Valoración y Exportación de Bienes del Patrimonio Histórico Español.

³¹⁰ Según el artículo 5.2 de la Ley del Patrimonio y el 45.2 del Real Decreto 111/1986.

³¹¹ Si se trata de bienes muebles que estén *en posesión de instituciones eclesiásticas*, no «podrán transmitirse por título oneroso o gratuito ni cederse a particulares ni a entidades mercantiles». Según la Ley del Patrimonio solamente podrán transmitirse al Estado, a entidades de Derecho público o a otras instituciones eclesiásticas (art. 28.1 LPHE). Para el caso de bienes muebles, además de la excepción comentada existe otra que se refiere a aquellos que pertenecen a las Administraciones Públicas (art. 28.2 LPHE).

³¹² Para el caso de bienes muebles, además aquellos incluidos en el Inventario General, o que formando parte del Patrimonio Histórico español se vayan a incluir en pública subasta (según el art. 40, apart. 1 y 2 del R. D. 111/1986).

³¹³ La inclusión de este apartado parece pertinente ya que el supuesto de comunicación para el caso de todos los inmuebles incluidos en un conjunto parecía absurda. Piénsese, por ejemplo, en un edificio, que aún formando parte del conjunto sea de nueva planta.

³¹⁴ Según el artículo 40.3 del Real Decreto 111/1986.

Decreto de desarrollo se marca plazo para hacerlo, más que en el caso de subasta³¹⁵. Según la Ley del Patrimonio en dicha notificación se declara el precio y las condiciones en que se proponga realizar la enajenación³¹⁶.

Esta obligación de notificación surge de la necesidad, por parte de la Administración, de conocer si se va a realizar una transmisión de propiedad de un bien que forma parte del Patrimonio Histórico español, con objeto de poder ejercer sobre el mismo el *derecho de tanteo*³¹⁷. Respecto a las obras de arte cuenta con una larga tradición en el ámbito de la protección del Patrimonio³¹⁸, y en la Ley actual aparece regulado en el Capítulo I, Título III, del Real Decreto 111/1986 de desarrollo parcial de la misma. Se trata, en síntesis, de la facultad que tiene la Administración de adquirir un bien, que va a ser enajenado³¹⁹ por su propietario, y que forma parte del Patrimonio Histórico, en las mismas condiciones en que se vaya a realizar la transmisión³²⁰.

La primera pregunta a plantear es ¿qué Administración es la que goza de tal derecho? Según los artículos 38.2 de la Ley y 41.1 del Decreto, la Administración del Estado está legitimada en todos los casos. Y según los artículos 38.4 y 40.4 respectivamente, las Comunidades Autónomas para el caso de bienes situados en su ámbito geográfico. La duda se plantea para el caso de que

³¹⁵ Dice el artículo 40.2: «Los subastadores, con un plazo de antelación no superior a seis semanas ni inferior a cuatro, deberán notificar a los citados organismos las subastas públicas en las que se pretenda enajenar cualquier bien integrante del Patrimonio Histórico Español, mediante la remisión de los datos que figurarán en los correspondientes catálogos».

³¹⁶ Esto según el artículo 38 de la Ley. El Real Decreto 111/1986, en su artículo 40.1 completa estas dos exigencias con otras dos: «Quien tratase de enajenar un bien que haya sido declarado de Interés Cultural, o que tenga incoado expediente para su declaración, o que esté incluido en el Inventario General, deberá notificarlo al órgano de la Comunidad Autónoma correspondiente encargado de la protección del Patrimonio Histórico Español y al Ministerio de Cultura, declarando el precio y las condiciones en que se proponga realizar la enajenación. En la notificación se consignará el Código de identificación del bien o, en su caso, el número de anotación preventiva».

³¹⁷ En general el derecho de tanteo es el que tiene una persona de adquirir un bien de forma preferente en el caso de que su propietario pretenda enajenarlo.

³¹⁸ Ya aparecía en el Decreto Ley de 9 de agosto de 1926, tan importante en muchos aspectos. Pero también en la Ley de 13 de mayo de 1933, y en varios decretos y leyes posteriores, como la de Expropiación Forzosa o la de 21 de junio de 1972.

³¹⁹ Desde el punto de vista jurídico el término enajenación tiene dos posibles interpretaciones. Una, mucho más amplia, que lo hace sinónimo de transmitir, de cambiar el bien de un patrimonio a otro. Y otra, estricta, que lo hace similar a vender. Tanto la doctrina como la jurisprudencia (entre otras, por ejemplo, sentencia del Tribunal Supremo de 28 de noviembre de 1973) consideran más adecuada esta segunda visión, de forma que operaciones como la cesión o la permuta quedarían excluidas de este derecho de tanteo, o del de retracto que se verá a continuación, y sólo se considerarían en caso de fraude. Es decir, en caso de cesiones o permutas *ficticias*.

³²⁰ Un estudio más extenso de este apartado puede encontrarse en ÁLVAREZ, José Luis, «El tanteo y el retracto...», cit.

ambas Administraciones estén interesadas. Parece que, en general, *la prevalencia es de las Comunidades Autónomas*³²¹. Además, esta facultad, ambas administraciones la pueden ejercer, bien para sí mismas, bien para cualquier entidad benéfica o de derecho público³²².

Una vez recibida la notificación de que va realizarse la venta, la Administración central o la autonómica disponen de un plazo de *dos meses* para comunicar a los vendedores que van a ejercer el derecho de tanteo³²³. Si no lo hacen, caducará dicho derecho. En caso de que la decisión sea positiva, deberá contar con el informe de la Junta de Calificación, Valoración y Exportación de Bienes del Patrimonio Histórico Español³²⁴. Además, se obligan a abonar el precio «en un período no superior a dos ejercicios económicos, salvo acuerdo con el interesado»³²⁵. En el caso de la Administración central, se publicará en el Boletín Oficial del Estado la Orden Ministerial por la que se acuerda ejercer dicho derecho de tanteo³²⁶. En el caso de las subastas, la notificación deberá de realizarse entre cuatro y seis semanas antes de su realización³²⁷. Si el derecho lo ejerce el Ministerio de Cultura deberá enviar un representante a la subasta que manifestará el propósito de hacer valer ese

³²¹ La Ley en su artículo 38.4 le da preferencia a la Administración central «siempre que se trate de adquirir bienes muebles para un museo, archivo o biblioteca de titularidad estatal». De ahí Félix Benítez de Lugo y Guillén deduce que «a *sensu contrario* en todos los demás supuestos la preferencia corresponde a las Comunidades Autónomas» (*op. cit.*, p. 388). Concepción Barrero Rodríguez coincide en esta conclusión pero la basa en un razonamiento distinto: «El esquema de distribución competencial que, con base en la Constitución, consagra la Ley vigente aporta, a nuestro juicio, la respuesta, y es que si son con carácter general los órganos de las Comunidades Autónomas los competentes para la ejecución de la Ley, artículo 6.º, habrán de ser ellas las que, en primer término, ostenten dicha potestad, a excepción, artículo 38.4 de la norma, de aquellos supuestos en los que se trate de adquirir bienes muebles para un Museo, Archivo o Biblioteca de titularidad estatal» (*op. cit.*, p. 490).

³²² Según los artículos 38.2 de la Ley, y 41.1 del Real Decreto 111/1986. Además, el 38.4 de la Ley extiende esta posibilidad de existencia de beneficiarios al caso de las Comunidades Autónomas: «lo dispuesto en los apartados anteriores no excluye que los derechos de tanteo y retracto sobre los mismos bienes puedan ser ejercidos en idénticos términos por los demás Organismos competentes para la ejecución de esta Ley».

³²³ Según los artículos 38.1 de la Ley, y 41.1 del Real Decreto 111/1986.

³²⁴ Dice el artículo 41.1 del Real Decreto 111/1986 que la Administración del Estado podrá hacer uso del derecho de tanteo: «... previo informe de la Junta de Calificación, Valoración y Exportación de Bienes del Patrimonio Histórico Español...». Y luego en el apartado 4 del mismo artículo: «Lo dispuesto en el apartado 1 se aplicará en los términos del artículo 38.4 de la Ley 16/1985». Dicho artículo extiende la posibilidad de los derechos de tanteo y retracto a las Comunidades Autónomas y les da preferencia excepto en el caso de adquisición de bienes muebles para un Museo, Archivo o Biblioteca de titularidad estatal. En ningún sitio se dice que el informe deba de ser positivo, de donde se concluye que dicho informe tiene el carácter de *obligatorio* pero que *no es vinculante*.

³²⁵ Según el artículo 38.2 de la Ley.

³²⁶ Esta publicación no suple la comunicación individual que, en todo caso, es el presupuesto esencial y marca el comienzo del transcurso de los plazos legales.

³²⁷ Según el artículo 40.2 del Real Decreto 111/1986.

derecho. Luego, la administración contará con siete días de plazo para comunicar formalmente esta decisión³²⁸.

Todo ello en el supuesto de que el vendedor o el subastador cumplan con su deber de notificación. Si esto no sucede entra en funcionamiento el denominado derecho a *retracto*³²⁹ mediante el cual la Administración puede ejercer, «en los mismos términos previstos para el derecho de tanteo, el de retracto en el plazo de seis meses a partir de la fecha en que tenga conocimiento fehaciente de la enajenación»³³⁰. Se supone que la venta no ha tenido lugar y se retrotraen las actuaciones hasta dicho instante. Existe la obligación de comunicación al vendedor y al comprador (art. 42 de la Ley).

EL DEBER DE CONSERVACIÓN

Se trata quizá de la obligación más importante que ha de cumplir el propietario. Incluye un conjunto de actuaciones que buscan preservar el carácter y los valores culturales de los bienes.

Dicha preservación debería comenzar por una *correcta utilización* de los mismos. Desde este punto de vista el artículo 36.2 de la Ley dice que «la utilización de los bienes declarados de interés cultural, así como de los bienes muebles incluidos en el Inventario General, quedará subordinada a que no se pongan en peligro los valores que aconsejan su preservación. Cualquier cambio de uso deberá ser autorizado por los Organismos competentes para la ejecución de esta Ley». Como se verá a continuación se puede llegar incluso a la expropiación³³¹ en caso de incumplimiento.

Pero además de esta obligación, el deber de conservación incluye el mantenimiento del bien en condiciones adecuadas. Y este deber, según el artículo 36.1 de la Ley, afecta a los propietarios, poseedores y titulares de derechos reales de *todos los bienes que integran el Patrimonio Histórico*, y no sólo a los

³²⁸ Según el artículo 41.2 del Real Decreto 111/1986.

³²⁹ El retracto legal aparece definido en el artículo 1521 del Código Civil de la siguiente manera: «El retracto legal es el derecho de subrogarse, con las mismas condiciones estipuladas en el contrato, en lugar del que adquiere una cosa por compra o dación de pago».

³³⁰ Según el artículo 38.3 de la Ley. El plazo de los seis meses empezará a contar desde el momento en el que el conocimiento de la enajenación realizada sea completo. Es decir, no basta que llegue a la Administración la noticia que se ha efectuado la venta, es imprescindible conocer las condiciones de la misma. Existe abundante jurisprudencia al respecto, puesto que no se trata de un libro jurídico simplemente se citan dos de las más conocidas: la de 6 de marzo de 1942 y la de 28 de mayo de 1963).

³³¹ El artículo 37.3 de la Ley del Patrimonio Histórico Español señala como causa justificada de interés social para la expropiación por la Administración competente «de los bienes afectados por una declaración de interés cultural el peligro de destrucción o deterioro, o un uso incompatible con sus valores».

declarados o inventariados³³². En ningún lugar de la Ley o del Real Decreto que la desarrolla se aclara en qué consisten las actuaciones a realizar, y el artículo 36.1 solamente dice que estos bienes deberán ser «conservados, mantenidos y custodiados». Lo que supone deberá conducir, no solamente a su permanencia física, sino también a la posibilidad de que puedan cumplir la función social que tienen encomendada.

Sin embargo, el enunciado de este deber, planteado de forma genérica no aparenta la importancia que el legislador le concede. Para comprenderlo en toda su magnitud habría que preguntarse: ¿qué sucede en caso de incumplimiento? Independientemente de las sanciones, que se verán en su momento, la Administración puede actuar de forma inmediata cuando exista peligro de que no pueda cumplir su función social. Esta actuación, que se contempla en el artículo 36.3 de la Ley del Patrimonio, consiste en un bloque de tres medidas³³³, aplicables según lo requiera el caso, tanto a *propietarios* como a *titulares de derechos reales*. La cuarta y más definitiva, consiste en la posibilidad de expropiar el bien. El que queden excluidos los poseedores, aunque según ya se ha visto no de forma general, del deber de conservación, no parece, en principio, demasiado correcto³³⁴. Además, según el citado artículo dichas medidas solo se aplican al caso de *bienes declarados de interés cultural* o bienes incluidos en el Inventario General. La pregunta surge inmediata ¿qué sucede con el resto del Patrimonio Histórico no declarado o inventariado? En otro lugar ya se ha dado contestación: aplicación de las medidas cautelares y posterior declaración, etcétera.

En primer lugar, la Administración competente, «previo requerimiento a los interesados», podrá *ordenar su ejecución subsidiaria*. Se trata de que sustituya al responsable, bien mandando realizar las obras o realizándolas por sí misma, pero repercutiendo su coste en aquél. El planteamiento de la medida parece irreprochable, pero las dificultades prácticas parecen también grandes³³⁵. Además existe la posibilidad de que la Administración rea-

³³² Dice el artículo 36.1 de la Ley del Patrimonio: «Los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español deberán ser conservados, mantenidos y custodiados por sus propietarios o, en su caso, por los titulares de derechos reales o por los poseedores de tales bienes».

³³³ Existe una cuarta medida que se refiere a bienes muebles pero que, en algún caso puede ser de aplicación en temas de Patrimonio Urbano. Aparece también en el artículo 36.3 de la Ley: «Excepcionalmente la Administración competente podrá ordenar el depósito de los bienes muebles en centros de carácter público en tanto no desaparezcan las causas que originaron dicha necesidad».

³³⁴ Aunque, y como norma general, los poseedores en ningún caso, ni aunque se trate de bienes que no formen parte del Patrimonio Histórico, están obligados a invertir dinero en la conservación y mantenimiento de los mismos. Por supuesto que parte de las obligaciones de conservación, fundamentalmente de no hacer y de darle buen uso al bien, les afectan directamente y, con toda probabilidad, sea éste el sentido de la diferencia.

³³⁵ A estas dificultades se refiere BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, *op. cit.*, pp. 495-496.

lice las obras por su cuenta y *a su costa*³³⁶. Es decir, sin repercutir en el propietario o titular de derechos reales. Por supuesto ésta sería una medida mucho más práctica que la anterior, y probablemente más justa, pero dada la penuria presupuestaria de los organismos públicos y la amplitud del Patrimonio Histórico español, de escasas posibilidades de generalización. La tercera medida se refiere a la posibilidad de *concesión de ayudas con carácter de anticipo reintegrable*³³⁷. Tampoco este tema, aparentemente tan claro, está exento de dificultades interpretativas: ¿Debería proponerse previamente a la ejecución subsidiaria? ¿Se concederá en todos los casos, o sólo por razones justificadas como penuria económica u otras? ¿Por qué no se encuentra en el lugar de la Ley correspondiente al resto de medidas económicas³³⁸?

Pues bien, si todo esto falla, la Ley en su artículo 36.4, posibilita la *expropiación forzosa* por razón de interés social del bien declarado de interés cultural, si los propietarios, titulares de derechos reales o poseedores no los conservan, mantienen o custodian³³⁹. El órgano expropiante será la Administración competente. Es decir, como ya se ha dicho, en general la Comunidad Autónoma, excepto en aquellos casos que específicamente se mencionan en el artículo 6.b de la Ley para la Administración del Estado. Como puede comprenderse, y vistas las posibilidades anteriores, se trata más bien de una sanción, aunque no se encuentre en el Título IX de la Ley.

Sin embargo no se trata del único supuesto de expropiación que se contempla en la Ley del Patrimonio. Ya se han estudiado anteriormente los casos a que se refiere el artículo 37.3 de la misma. Así, será «causa justificada de interés social para la expropiación por la Administración competente de los bienes afectados por una declaración de interés cultural», en primer lugar aque-

³³⁶ Hay aquí una dificultad de interpretación, ya que el artículo 36.3 de la Ley del Patrimonio habla por una parte de que «podrá ordenar su ejecución subsidiaria», y por otra de que «podrá realizar de modo directo las obras necesarias». Aquí se sigue la opinión de Félix Benítez de Lugo y Guillén que plantea que esta diferencia hay que entenderla desde el punto de vista de repercusión de las obras (*op. cit.*, p. 225).

³³⁷ En el caso de bienes inmuebles, esta ayuda o anticipo reintegrable habrá de ser necesariamente inscrita en el Registro de la Propiedad (art. 36.3 LPHE) al ser considerada como una carga real.

³³⁸ Para la discusión sobre algunas de estas cuestiones, probablemente más de carácter jurídico que práctico, véase GARCÍA-ESCUADERO, Piedad y PENDAS, Benigno, *op. cit.*, pp. 100 ss. Según Javier García-Bellido, «La Ley del Tesoro de 1933 y su Reglamento del 36 definían mejor estas ayudas, al determinar que «cuando quede debidamente justificada la carencia de recursos del propietario o usuario podrá (la Administración) costear parcial o totalmente las obras, conceder un anticipo reintegrable con garantía (hipotecaria) del monumento para realizarlas o expropiar»...» (*op. cit.*, p. 18).

³³⁹ Dice textualmente el citado artículo: «El incumplimiento de las obligaciones establecidas en el presente artículo será causa de interés social para la expropiación forzosa de los bienes declarados de interés cultural por la Administración competente».

llos que estén en *peligro de destrucción o deterioro*, y también en caso de *uso incompatible con sus valores*³⁴⁰.

Existen, en el mismo artículo 37.3, otros dos supuestos que presentan unas características algo diferentes. Dice la Ley del Patrimonio que también podrán expropiarse aquellos inmuebles que puedan *impedir o perturbar la contemplación* de los bienes declarados, y también si producen *riesgos* para los mismos. El primero claramente justificado en el cumplimiento de la misión social que les está encomendada, y el segundo en la necesidad de su conservación. En estos supuestos también están legitimados para acordar la expropiación *los Municipios*, aunque notificándolo previamente a la Administración competente que tendrá prioridad para hacerlo³⁴¹.

LA RUINA EN LOS EDIFICIOS HISTÓRICOS

Ya se ha visto como a los propietarios de los bienes históricos les incumbe el deber de conservación y, correlativamente, a la Administración el de hacer cumplirlo. Por tanto se supone que un edificio de este tipo *nunca debería llegar al estado de ruina*. Sin embargo, aún en el supuesto de que tales deberes se cumplieran con el mayor celo posible hay catástrofes naturales, envejecimiento de los materiales, etc. Pero la realidad es que, además, el deber de conservación se incumple en determinadas ocasiones: primero por el propietario, que suele escudarse en la disculpa de que el monto de las cargas supera con mucho a los beneficios; y luego por la Administración que, en la práctica, no puede llegar a todos los lugares en todos los momentos, sobre todo considerando la enormidad del Patrimonio a vigilar. Por tanto, bien por unas razones, bien por otras, lo cierto es que no suele ser raro el caso de edificios, incluso declarados de Interés Cultural, que llegan a una situación de ruina.

Lo que sea ruina no se especifica en la Ley de Patrimonio Histórico. El concepto hay que construirlo a partir de otras fuentes, básicamente urbanísticas. Aunque no sea éste el lugar adecuado para abordarlo, resulta imprescindible ofrecer una caracterización mínima³⁴². En la actualidad resulta ser un tema competencia de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, sí que se pueden

³⁴⁰ Destaca Concepción Barrero Rodríguez que constituye un supuesto expropiatorio diferente del que aparece en el 36.4 que se configura «como uno de los varios instrumentos en manos del poder público, en la consecución de los objetivos de protección y acrecentamiento del Patrimonio Cultural constitucionalmente garantizados» (*op. cit.*, p. 498).

³⁴¹ Se trata de una de las escasas competencias que se le reconocen en la Ley del Patrimonio a los municipios, aunque ciertamente en un tema en el que deberían de tener prioridad absoluta, al estar directamente vinculado a cuestiones urbanísticas.

³⁴² Para ello, y con las debidas actualizaciones, se van a seguir en parte las consideraciones que hace LÓPEZ MERINO, Francisco, «El estado ruinoso ante el Derecho», *Revista de Administración Pública* 70, 1973, pp. 55 ss.

hacer algunas consideraciones de carácter general apoyadas en el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976³⁴³ y en la jurisprudencia.

Puede leerse en una sentencia del Tribunal Supremo³⁴⁴ relativo a la ruina: «Es un concepto jurídico indeterminado, criterio de valor y de experiencia a cuya concurrencia liga la precitada norma legal (artículo 183 de la Ley del Suelo) determinadas consecuencias jurídicas, como dignas de aquella calificación, que para ser aplicables a una construcción requieren la cumplida prueba de encontrarse ésta comprendida en alguno de los supuestos que se recogen en el precitado artículo como determinantes del estado de ruina».

Estos supuestos a que alude la sentencia y que aparecen recogidos en el artículo 183 TRLS/76 son³⁴⁵: la *ruina económica*, basada en criterios de valor monetario; la *ruina física o técnica*, que atiende a sus posibilidades de reconstrucción; y la *ruina urbanística* derivada del hecho de encontrarse el edificio fuera de ordenación. Según aparece reconocido en la jurisprudencia, basta con que se dé uno de estos supuestos para que pueda considerarse la ruina. También, aunque no se cumplan en su totalidad, por la concurrencia de dos o más que, aisladamente, no serían suficientes³⁴⁶.

El caso de la ruina de un inmueble declarado de Interés Cultural aparece regulada en el artículo 24 de la vigente Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español. Entre otras, destacan algunas características importantes que se comentan a continuación³⁴⁷:

- La primera, tal y como se ha hecho notar al comienzo de este apartado, es la consideración de la ruina de los edificios históricos como un *suceso excepcional*, puesto que tanto el deber de conservación por parte del propietario, como el de custodia por parte de la Administración deberían de velar por que esto no ocurriera³⁴⁸.
- La segunda cuestión importante, clave y específica de los edificios Declarados, es *la separación de los hechos de la ruina y la demolición*. Es decir,

³⁴³ En el capítulo correspondiente al uso urbanístico del suelo puede encontrarse la explicación sobre la validez actual de las diferentes Leyes del Suelo y las atribuciones competenciales entre Comunidades y Administración del Estado.

³⁴⁴ De 22 de febrero de 1985.

³⁴⁵ Según el artículo 183.2. del TRLS/76: «Se declarará el estado ruinoso en los siguientes supuestos: a) Daño no reparabile técnicamente por los medio normales. b) Coste de la reparación superior al 50 por ciento del valor actual del edificio o plantas afectadas. c) Circunstancias urbanísticas que aconsejen la demolición del inmueble».

³⁴⁶ Así se recoge en diversas sentencias como las de: 6 de febrero de 1985 Ar. 999, 15 de noviembre de 1987, Ar. 9316 o 2 de diciembre de 1987, Ar. 9348.

³⁴⁷ Se sigue la misma sistemática que BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, *op. cit.*, pp. 508 ss.

³⁴⁸ Dice el artículo 24.1 de la LPHE: «Si a pesar de lo dispuesto en el artículo 36 (*que se refiere al deber de conservación*) llegara a incoarse expediente de ruina de algún inmueble afectado por expediente de declaración de Bien de Interés Cultural...».

la realidad de que un inmueble histórico haya sido declarado en ruina no significa *necesariamente* que ese inmueble vaya a ser demolido. Para que esto ocurra la Administración debe tomar la decisión atendiendo a la situación específica planteada³⁴⁹. Una vez firme la declaración de ruina el órgano competente de la Comunidad Autónoma³⁵⁰ decidirá en función de los valores presentes en el bien sobre su demolición o no. Ahora bien, *para que pueda producirse una decisión favorable a la demolición ha de contarse con el informe positivo de al menos dos instituciones consultivas*³⁵¹. Este criterio, recogido en la Ley del Patrimonio Histórico de 1985, es anterior a dicha fecha y de creación jurisprudencial³⁵².

• La tercera característica resulta de la contestación a una pregunta: ¿Quién asume el deber de conservación una vez declarada la ruina? Lo cierto es que en la ley no aparece una contestación explícita. La respuesta hay que buscarla, tanto en su sentido general como en la jurisprudencia. Tal y como se indicó en el apartado anterior, *la declaración de ruina aparece como límite a la obligación de conservación por parte del propietario*. Es decir, que a partir del momento es que sea declarada la ruina la administración, o sea la colectividad, pasa a asumir la carga de la conservación³⁵³.

• Por último, hay que mencionar la *obligación por parte del Ayuntamiento de informar a la Administración competente* de la iniciación de un expediente de ruina que afecte a un edificio declarado y de todas las resoluciones que en el mismo se adopten. Además, la Administración competente en temas del Patrimonio (normalmente la Comunidad Autónoma) estará legitimada para intervenir como interesada, si lo desea, en dicho expediente³⁵⁴.

Para el caso de la *ruina inminente*, el artículo 24.3 de la Ley del Patrimonio establece un sistema de actuación específico para el caso de Bienes de In-

³⁴⁹ Según el artículo 24.2 de la LPHE: «En ningún caso podrá procederse a la demolición de un inmueble, sin previa firmeza de la declaración de ruina y autorización de la Administración competente, que no la concederá sin el informe favorable de al menos dos de las instituciones consultivas a las que se refiere el artículo 3».

³⁵⁰ O del Estado en las situaciones que se han especificado en otra parte de este trabajo.

³⁵¹ Según el artículo 3 de la LPHE: Junta de Calificación, Valoración y Exportación de Bienes del Patrimonio Histórico Español, Reales Academias, Universidades, Consejo Superior de Investigaciones Científicas y las Juntas Superiores de la Administración del Estado determinan las reglamentariamente.

³⁵² Así se reconoce en varias sentencias, como esta de 9 de febrero de 1988 que al referirse a la distinción entre ruina y demolición, dice: «... criterio que se mantiene en la Ley del Patrimonio Histórico de 25 de junio de 1985 (arts. 24 y 37), de fecha posterior a la de las resoluciones municipales impugnadas, pero cuyos preceptos resultan aplicables, a partir de su vigencia, en lo que respecta a la necesidad de autorizar los órganos del aludido Patrimonio la posterior demolición del inmueble».

³⁵³ Pueden citarse bastantes sentencias que avalan esta interpretación. Entre otras, la de: 20 de julio de 1987 Ar. 7536, 28 de marzo de 1988 Ar. 1730 y 21 de marzo de 1989 Ar. 2400.

³⁵⁴ Según el artículo 24.1 de la LPHE.

terés Cultural³⁵⁵. Podrían destacarse unos cuantos elementos característicos. El primero es que no deberán realizarse *más actos de demolición que los estrictamente necesarios para garantizar la seguridad de las personas*. Esta no es la tónica en la ruina inminente normal donde predominan los actos de demolición sobre los de mantenimiento. En segundo lugar, estos actos de demolición (los mínimos imprescindibles) *deberán ser autorizados por los organismos competentes para la ejecución de la ley*. Y, por último, existe la obligación de *reposición de los elementos retirados*.

La LPHE tiene también un artículo, el 25, en el que se aborda el caso de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico español no declarados de Interés Cultural. En este artículo se autoriza al «Organismo competente» a ordenar «la suspensión de las obras de demolición total o parcial o de cambio de uso» de estos inmuebles, con una duración máxima de seis meses, para dar tiempo a la administración competente en materia de urbanismo a resolver sobre la procedencia de la aprobación inicial de un plan especial o de otras medidas de protección «de las previstas en la legislación urbanística». Siempre, por supuesto, reservándose la posibilidad en un plazo de treinta días de incoar un expediente de declaración de Bien de Interés Cultural³⁵⁶.

OTRAS CONSECUENCIAS DE LA DECLARACIÓN

Sin embargo las consecuencias de la declaración de un bien como de interés cultural, no se limitan a las anteriormente mencionadas, o a las que se verán cuando se estudie el tema de las licencias municipales y autorizaciones administrativas.

Tanto los propietarios, como los titulares de derechos reales, o quienes posean por cualquier título bienes declarados de interés cultural están obligados a *permitir y facilitar su inspección* por parte de los Organismos competentes³⁵⁷. Como puede observarse este precepto afecta a cualquier titular de

³⁵⁵ Dice el citado artículo: «Si existiera urgencia y peligro inminente, la entidad que hubiera incoado expediente de ruina deberá ordenar las medidas necesarias para evitar daños a las personas. Las obras que por razón de fuerza mayor hubieran de realizarse no darán lugar a actos de demolición que no sean estrictamente necesarios para la conservación del inmueble y requerirán, en todo caso, la autorización prevista en el artículo 16.1, debiéndose prever además en su caso la reposición de los elementos retirados».

³⁵⁶ Como ya se ha explicado, por aplicación del artículo 37.2 de la LPHE.

³⁵⁷ Según el artículo 13.2 de la Ley del Patrimonio Histórico: «Asimismo, los propietarios y, en su caso, los titulares de derechos reales sobre tales bienes, o quienes los posean por cualquier título, están obligados a permitir y facilitar su inspección por parte de los Organismos competentes, su estudio a los investigadores, previa solicitud razonada de éstos, y su visita pública, en las condiciones de gratuidad que se determinen reglamentariamente, al menos cuatro días al mes, en días y horas previamente señalados». Este precepto resulta imprescindible

derecho sobre el bien, incluidos los simples poseedores. Por supuesto que los Organismos competentes son los correspondientes de la Comunidad Autónoma, exceptuando los casos relacionados en el artículo 6.b de la Ley para los que lo será la Administración del Estado.

Otra obligación de los mismos responsables citados en el párrafo anterior consiste en *permitir y facilitar su estudio a los investigadores*, previa solicitud razonada³⁵⁸. Lo que no dice ni la Ley ni el Real Decreto de desarrollo parcial de la misma es *a quién* debe dirigirse dicha solicitud y *cuál* es el órgano competente para resolverla. Félix Benítez de Lugo, por analogía con lo que se expone en el artículo 22.2 del Real Decreto 111/1986, estima que la solicitud razonada debe dirigirse a la Subdirección General de Protección del Patrimonio Histórico que la trasladará a la Administración cultural competente, para que acuerde las medidas oportunas que permitan el acceso³⁵⁹. También estima que la Administración cultural competente debe oír a los responsables de los bienes, antes de decidir.

La tercera de las obligaciones que aparece reseñada en el artículo 13.2 de la Ley se refiere a su *visita pública* «en las condiciones de gratuidad que se determinen reglamentariamente, al menos cuatro días al mes, en días y horas previamente señalados». Este precepto fue luego desarrollado en la disposición adicional cuarta del Real Decreto 111/1986³⁶⁰ que incluye algunas novedades. Por ejemplo, esta visita pública y gratuita se restringe a las personas que acrediten la *nacionalidad española*. En el caso de inmuebles, quedarán excluidas aquellas dependencias o lugares de los mismos que no afecten a su condición de bien de interés cultural. Para las cuestiones referentes a reproducción fotográfica o dibujada, y calendario y horario de visitas, se atenderá *a lo que apruebe la Administración competente* para la defensa del bien³⁶¹. Sin embargo, esta obligación de la visita podrá ser dispensada, de forma total o parcial, por la Administración competente por *causa justificada*³⁶².

También *se prohíbe la colocación de publicidad comercial*³⁶³ en los Jardines Históricos, en las fachadas y cubiertas de los monumentos declarados de

si se pretende dar operatividad a los procedimientos sustitutorios del deber de conservación del responsable del bien establecidos en el artículo 36.2, y estudiados en el apartado anterior.

³⁵⁸ También según el mismo artículo 13.2 de la Ley del Patrimonio Histórico reproducido en parte en la n. 367.

³⁵⁹ BENÍTEZ DE LUGO Y GUILLÉN, Félix, *op. cit.*, p. 220.

³⁶⁰ Posteriormente modificada en su apartado tercero por el Real Decreto 64/1994, de 21 de enero, de modificación del Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.

³⁶¹ Se supone que horario y calendario serán propuestos por los responsables. Es decir, «propietarios y, en su caso, los titulares de derechos reales» (DA 4.ª.1), lo cual no parece demasiado lógico ya que, muchas veces, el arrendatario es el que tendrá que soportar a las visitas, pero como no es titular de ningún derecho real sobre el bien...

³⁶² Según el artículo 13.2 de la Ley del Patrimonio Histórico Español.

³⁶³ Dado que se especifica el tipo de publicidad en concreto que se prohíbe, se supone que cualquier otro tipo de publicidad, tal como la institucional, está permitida. Esto resulta

interés cultural³⁶⁴, y también en las Zonas Arqueológicas³⁶⁵. El hecho de que no se encuentren incluidos los inmuebles situados en los Conjuntos o en los Sitios Históricos que no hayan sido declarados Monumento, puede entenderse debido a la necesidad, que se estudiará posteriormente, de redactar un plan de protección de estos lugares³⁶⁶. Plan que entre sus determinaciones debe de «contener los criterios relativos a la conservación de la fachada y cubiertas e instalaciones sobre las mismas»³⁶⁷.

Lo que no termina de entenderse muy bien es el tratamiento que se da a las Zonas Arqueológicas sometidas, en principio, a un régimen parecido al de los Conjuntos y Sitios Históricos y que, sin embargo, se equipara a Monumentos y Jardines Históricos. El mismo artículo 19.3 de la Ley del Patrimonio *prohíbe* también *la colocación de cualquier clase de cables, antenas y conducciones aparentes* en Monumentos y Jardines Históricos. Y el artículo 22.2 extiende esta prohibición a las Zonas Arqueológicas. Las consideraciones hechas anteriormente para el caso de la publicidad comercial son extensivas al caso actual.

La Disposición Transitoria séptima de la Ley del Patrimonio concede a los responsables un plazo de cinco años para retirar la publicidad comercial, cables y conducciones a las que se refiere el artículo 19.3³⁶⁸. Dado que las antenas no aparecen mencionadas en la transitoria pero sí en el 19.3, parece que no se podrán colocar, pero que las que ya lo estén podrán seguir para siempre (!). En segundo lugar, resulta que esta obligación de retirada solo se refiere al caso del artículo 19.3, no al del 22.2. Por tanto, las Zonas Arqueológicas quedan excluidas de esta obligación de retirada (!). El tercer problema se refiere al coste de la retirada. Según algunas sentencias³⁶⁹, dicho coste deberá ser abonado por la Administración. Ya puede comprenderse por qué en estos momentos quedan todavía por retirar parte de los cables, conducciones y publicidad comercial en algunos de los Monumentos y Jardines Históricos españoles.

cuando menos curioso en unos momentos en los que la publicidad institucional está incluso superando las cotas de agresividad e impacto de la propiamente comercial.

³⁶⁴ En estos dos casos según el artículo 19.3 de la Ley del Patrimonio Histórico Español.

³⁶⁵ Para las Zonas Arqueológicas según el artículo 22.2 de la misma ley.

³⁶⁶ Hasta el momento en que se apruebe dicho plan cualquier obra que se realice deberá de contar, además de con la correspondiente licencia urbanística concedida por el Ayuntamiento, con la autorización de la Administración competente (art. 20.3 LPHE).

³⁶⁷ Según el artículo 20.2 de la Ley del Patrimonio Histórico.

³⁶⁸ Dice textualmente: «En el plazo de cinco años a partir de la entrada en vigor de la Ley los responsables de la instalación deberán retirar la publicidad comercial, así como los cables y conducciones a que se refiere el artículo 19.3».

³⁶⁹ Por ejemplo, la sentencia de la Audiencia de Valencia de 24 de noviembre de 1988, confirmada por el Supremo con fecha de 27 de marzo de 1990, dice: «... permite concluir que la obligación que pesa sobre dichas entidades de suministros, dimanante del ejercicio del ius variandi por parte de la Administración, no excluye sino que tiene como contrapartida, el derecho a ser indemnizadas del importe de los costes que ello comporta».

REVOCACIÓN DE LA DECLARACIÓN

El que un bien haya sido declarado como de Interés Cultural no significa que vaya a permanecer en este estado para siempre. Cabe la posibilidad de excluirlo de dicho sistema de protección. Por supuesto que no será esta la situación normal. No parece lógico que un objeto o un inmueble que hace seis meses o un año se le suponía, no solamente parte del Patrimonio Histórico Español, sino incluso parte relevante de dicho Patrimonio, de la noche a la mañana deje de considerársele así. Pero el Real Decreto 111/1986 admite y regula esta posibilidad en los artículos del 16 al 20.

Podría decirse que, en general, la forma de excluir un bien es totalmente simétrica de la llevada a cabo para incluirlo. Si el sistema ha sido por ministerio de la Ley, será necesaria una ley de igual rango para que deje de ser un bien de interés cultural³⁷⁰. Si lo ha sido mediante expediente individualizado, será necesario incoar e instruir un expediente con idénticas características, y de una forma análoga, al que condujo a la declaración. Por supuesto que existen determinados elementos que varían dado el diferente carácter de ambos supuestos. Como ya no se trata de intervenir para proteger un elemento del Patrimonio el Estado deja de estar legitimado para iniciar, tramitar y declarar en caso de expolio y exportación ilícita. Por tanto, su intervención queda reducida al caso de bienes adscritos a servicios públicos gestionados por la Administración General del Estado o que formen parte del Patrimonio Nacional³⁷¹. En los demás casos el Órgano competente será la Comunidad Autónoma que territorialmente correspondía según la ubicación del bien. El problema que puede generar esta distribución competencial territorial sobre el bien cuando se trata de muebles³⁷², es irrelevante para inmuebles, y por ello no se analizará.

El procedimiento es prácticamente el mismo que para el caso de la inclusión. La incoación se efectuará *de oficio*, o a instancia del titular de un *interés legítimo y directo*³⁷³. Así como la apertura de un expediente para la declaración suponía la puesta en marcha de toda la maquinaria de protección de la Ley y,

³⁷⁰ Aunque el Real Decreto no dice nada al respecto, parece razonable que así ocurra. De esta opinión son diversos autores. Así, Félix Benítez de Lugo y Guillén escribe lo siguiente al referirse a la revocación de la declaración en el caso de bienes declarados por ministerio de la Ley: «Estimamos precisa una norma de igual rango normativo (Ley formal del Estado)» (*op. cit.*, p. 197).

³⁷¹ Así lo manifiesta el artículo 16 del Real Decreto 111/1986, por remisión al artículo 11.1 de la misma norma.

³⁷² Piénsese en un bien mueble declarado por una Comunidad Autónoma, que se traslada a otra. La nueva Comunidad decide excluirlo. Esta exclusión podría interpretarse no sólo como consecuencia de un cambio en determinadas características del bien o en su conocimiento, sino *como una desautorización* de lo hecho por otra Comunidad.

³⁷³ Según el artículo 17 del Real Decreto 111/1986.

por tanto, dicho acto podía ser recurrido ya que de inmediato generaba obligaciones, en este caso se trata de un mero trámite y, por tanto, no recurrible. Por supuesto que el bien permanece protegido, en tanto no se publique la resolución que lo excluya del régimen de bienes de interés cultural.

En el momento de producirse la exclusión, el bien dejará de ser de Interés Cultural. Es decir, dejará de formar parte de ese conjunto seleccionado, o relevante, dentro del Patrimonio Histórico español *pero no necesariamente dejará de formar parte de dicho Patrimonio*. Esta cuestión debería quedar clara ya que, por ejemplo, podría gozar de la protección otorgada por el planeamiento urbanístico, y una decisión en este sentido no debería, en principio, invalidar dicha protección, aunque sí excluiría aquella derivada de la Ley del Patrimonio³⁷⁴.

³⁷⁴ En capítulos siguientes se estudiará otra forma de proteger el Patrimonio Histórico español, la derivada de la legislación del Suelo y de su instrumento más depurado, el planeamiento urbanístico.

CAPÍTULO 5

FOMENTO Y SANCIÓN

EN MATERIA DE PATRIMONIO HISTÓRICO

EL FOMENTO EN LA LEY DEL PATRIMONIO

En teoría, la importancia que se le concede es mucha. Hasta el punto que se le dedica todo un Título, el octavo³⁷⁵, aunque en la práctica dicho título se reduzca a ocho artículos. La realidad es que los gobiernos son bastante reacios a destinar fondos, o a dejar de ingresarlos, para la protección del Patrimonio³⁷⁶. Y eso que en todos los foros internacionales, tal y como se ha expuesto en el capítulo primero, y en la mayor parte de las instancias nacionales, partidos políticos incluidos, se ha destacado la necesidad de contemplar y hacer operativas estas cuestiones de tipo económico en forma prioritaria si se quiere avanzar de verdad y firmemente en la protección del Patrimonio Cultural³⁷⁷.

Su justificación se deriva de dos motivos que, en realidad, son diferentes caras de la misma moneda. El primero surge de la necesidad de compensar,

³⁷⁵ Título que lleva por nombre «De las medidas de fomento», y que comprende desde el artículo 67 al 74, ambos incluidos.

³⁷⁶ Se trata de una opinión bastante extendida entre todos los que, de una forma u otra, están relacionados con el tema. Como ejemplo, se transcribe a continuación una afirmación de José Luis Álvarez: «En la batalla entre los defensores de los derechos fiscales del Patrimonio Cultural y los que han creído, primero, que la cultura era un lujo, y luego, que no merecía un trato distinto de los demás bienes, han perdido casi siempre los primeros y han sólido ganar los recaudadores. Y aunque estas victorias hayan sido pírricas, ya que no suponían una mayor recaudación e imposibilitaban que la sociedad civil asumiera gastos y costes que de otra forma recaerían sobre los recursos públicos, lo cierto es que los ministros de Cultura han sido siempre más débiles que los de Hacienda, y no han podido, y muchas veces no han sabido, defender los legítimos intereses de la cultura y el arte» (*op. cit.*, pp. 205-206).

³⁷⁷ En particular, la reunión de Ministros europeos de Cultura celebrada en Sintra en el año 1987, bajo el título de «Economía y Financiación de la Cultura». Se plantea la Cultura como elemento generador de riqueza, y por tanto como inversión productiva desde el punto de vista económico.

de alguna forma, las limitaciones y servidumbres que impone la propiedad de estos bienes³⁷⁸. Y la segunda, del carácter diferencial de los mismos, debida a la componente pública que, en mayor o menor medida, poseen³⁷⁹. Se trata, como puede comprenderse, de un tema crucial, desgraciadamente todavía no bien resuelto por la sociedad.

Y eso a pesar de las buenas intenciones de los redactores de la actual Ley del Patrimonio Histórico Español³⁸⁰, en cuyo Preámbulo, sin embargo, puede leerse que «la defensa del Patrimonio Histórico de un pueblo no debe realizarse exclusivamente a través de normas que prohíban determinadas acciones o limiten ciertos usos, sino a partir de disposiciones que estimulen a su conservación y, en consecuencia, permitan su disfrute y faciliten su acrecentamiento». Las palabras anteriores no dan la clave básica que rige todo el articulado referente a ayudas de la Ley: no se trata de fomentar el cumplimiento de los deberes y compensar las cargas a que están sometidos estos bienes según afirma el artículo 69.1, sino de auténticas *ayudas benéficas*. Pero no se crea que estos beneficios se dan gratis. En el mismo Preámbulo puede leerse un poco más adelante: «... pero también cuantas más ayudas se establezcan para atenderlo, *con las lógicas contraprestaciones hacia la sociedad* cuando son los poderes públicos quienes facilitan aquéllas» (cursiva del autor). Es decir, en primer lugar: estas *ayudas* se dan para mayor contento y solaz del propietario. Como una especie de *plus*, o de puntos, para de inmediato solicitarle las contraprestaciones que la sociedad exige por la concesión de dicho don.

Como puede comprenderse, la situación es justamente la inversa: debido a la componente pública que tienen estos bienes, es imprescindible establecer cargas que limiten las prerrogativas privadas³⁸¹. Cargas que no soportan el resto de bienes no protegidos. La más elemental justicia exige establecer las necesarias contraprestaciones por parte de la sociedad. Una vez restablecida la justicia el Estado podrá *además*, si lo estima conveniente y adecuado para el interés público, *beneficiar* al propietario de un bien de este tipo (beneficio

³⁷⁸ La existencia de estas limitaciones viene reconocida hasta por la jurisprudencia. Entre otras muchas sentencias se puede citar la de 13 de junio de 1983, donde se estima, en referencia a los edificios situados en los conjuntos histórico-artísticos, como deseable una «una minusvaloración *en razón a las limitaciones* que sobre ellos pesan...» (cursiva del autor).

³⁷⁹ «Pues bien, precisamente por ese interés público, y por ese carácter público, es absolutamente indispensable que simultáneamente a las limitaciones se impongan también, o mejor dicho, se establezcan una serie de disposiciones que den a estos bienes un trato especial, no sólo en lo que pudiéramos llamar el aspecto negativo de limitación, sino en el aspecto positivo de las ayudas» (ÁLVAREZ, José Luis, *op. cit.*, p. 208).

³⁸⁰ Que en el artículo 69.1 de la Ley llegan a afirmar textualmente que: «Como fomento al cumplimiento de los deberes y en compensación a las cargas que en esta Ley se imponen...».

³⁸¹ Véase, entre otros, PÉREZ MARTÍNEZ, Valentín, «La exención de cargas fiscales en los Conjuntos Histórico-Artísticos (comentarios a la sentencia de 13 de junio de 1983)», *Revista de Derecho Urbanístico* 94, 1985, p. 111.

que éste podrá o no asumir) y, en su caso, exigirle las contraprestaciones derivadas del mismo. El problema es que el conjunto de medidas que se articulan en la Ley parece que intentan responder de forma difusa a ambas situaciones³⁸², pero en realidad no resuelven ni siquiera la primera³⁸³.

Si se examina con cuidado la Ley puede observarse que estas medidas son de tres clases. En primer lugar las *propriadamente financieras*: inversiones directas del Estado, acceso preferente al crédito oficial y el 1 por 100 cultural. En segundo lugar, las *compensaciones fiscales*, tanto de ámbito estatal como en la imposición local³⁸⁴. Y, por último, todas aquellas que, de una forma u otra, se dejan, directa o indirectamente, en manos del *planeamiento y la legislación urbanística*, y que se analizarán en la parte final del libro³⁸⁵.

Otro tema complicado es la forma de involucrar a la iniciativa privada en la conservación y fomento del Patrimonio. En realidad esta cuestión se elude casi por completo en la Ley, pero en países como España, con un legado cultural tan grande, el Estado, en solitario, se ve impotente para atender a todas las necesidades en este campo. Desde este punto de vista se esperaba bastante más de la vigente Ley de Fundaciones y Mecenazgo³⁸⁶, a la que, necesariamente habrá que referirse en un próximo apartado.

MEDIDAS DE CARÁCTER FINANCIERO

Tanto para los bienes declarados como para los inventariados, la Ley dice que la Administración competente «podrá conceder una ayuda con carácter de anticipo reintegrable que, en caso de bienes inmuebles, será inscrita en el Registro de la Propiedad»³⁸⁷. Y ello para atender al deber de conservación. El problema es que dicho anticipo queda totalmente a la discrecionalidad de la Administra-

³⁸² Este planteamiento lo propugna Concepción Barrero Rodríguez: «Trata de poner de manifiesto este epígrafe el doble carácter que las medidas de fomento presentan en esta Ley; como estímulo, de un lado, al cumplimiento de los deberes en ella impuestos, y como compensación, de otro, a las limitaciones que de la misma derivan» (*op. cit.*, p. 665).

³⁸³ También en esto están de acuerdo la mayor parte de los autores. Así, BENÍTEZ DE LUGO Y GUILLÉN, Félix, *op. cit.*, p. 514. O también, BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, *op. cit.*, p. 666.

³⁸⁴ La discusión sobre los distintos pesos que deben de tener, por un lado las técnicas financieras, y por otro las tributarias, en el fomento del Patrimonio no puede abordarse aquí, pero pueden encontrarse los planteamientos generales en MORESCO SUÁREZ, Ángel, «La protección y fomento del patrimonio histórico artístico. Consideración especial de los aspectos tributarios», *Revista de Derecho Urbanístico* 101, 1987. También una defensa de la necesidad de utilizar técnicas basadas en incentivos fiscales, frente a aquellos que entienden que este sistema resta transparencia, en ÁLVAREZ, José Luis, *op. cit.*

³⁸⁵ Entre ellas, todas las destinadas a la rehabilitación.

³⁸⁶ Ley 30 de 24 de noviembre de 1994, de Fundaciones y de incentivos fiscales a la participación privada en actividades de interés general.

³⁸⁷ Según el artículo 36.3 de la Ley del Patrimonio Histórico Español.

ción que *podrá* concederlo o no, no se sabe muy bien dependiendo de qué criterios. Además sólo podrá concederse para el caso de bienes declarados o inventariados, quedando los catalogados, en principio, fuera de esta posibilidad³⁸⁸.

El artículo 67 de la Ley del Patrimonio, que establece el «acceso al crédito oficial» para la financiación de las obras de conservación, mantenimiento y rehabilitación³⁸⁹, todavía está sin desarrollar por lo que su utilidad hasta el momento ha sido nula³⁹⁰. Pero aún en el supuesto de que, en algún momento se consiga poner en funcionamiento, solo afectaría a los *bienes declarados de Interés Cultural*, por lo que este caso todavía sería más restrictivo que el anterior al dejar fuera, además de los bienes catalogados, los inventariados.

De todas maneras los bienes catalogados siempre podrían acogerse al artículo 182.3 del, en parte, vigente Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 y recabar, para conservarlos, «la cooperación de los Ayuntamientos y Diputaciones, que la prestarán en condiciones adecuadas». Aunque este precepto se discutirá en el capítulo correspondiente, puede observarse que es tan impreciso como los reseñados. La dificultad de hacerlos operativos es evidente³⁹¹, pero ello no significa que deban dejarse en el limbo de las normas-intención, por la sencilla razón de que son necesarios.

Resulta fácil deducir de lo dicho, que las medidas de carácter financiero previstas en la Ley del Patrimonio, son por el momento, de muy difícil aplicación y que la única solución previsible está en lo que legislen al respecto las Comunidades Autónomas.

EL 1 POR 100 CULTURAL

Ya se abordó esta cuestión en el capítulo primero, pero de una forma muy general. Ahora es el momento de estudiarla con algo más de deteni-

³⁸⁸ El artículo 61 del Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, amplía a los bienes catalogados como de protección integral, y que cuenten con una antigüedad mínima de cincuenta años, la posibilidad de acogerse a las exenciones de los artículos 70, 71 y 73 de la Ley del Patrimonio.

³⁸⁹ Dice textualmente el citado artículo: «El Gobierno dispondrá las medidas necesarias para que la financiación de las obras de conservación, mantenimiento y rehabilitación, así como de las prospecciones y excavaciones arqueológicas realizadas en bienes declarados de interés cultural tenga preferente acceso al crédito oficial en la forma y con los requisitos que establezcan sus normas reguladoras. A tal fin, la Administración del Estado podrá establecer, mediante acuerdos con personas y Entidades públicas y privadas, las condiciones para disfrutar de los beneficios crediticios».

³⁹⁰ Tal y como afirman, entre otros, BENÍTEZ DE LUGO y GUILLÉN, Félix, *op. cit.*, p. 514.

³⁹¹ Estas dificultades las señala Javier García-Bellido: «La cuestión estriba en que el Estado debe controlar el destino que el propietario da al dinero público prestado con crédito preferente o que se «ahorra» con las exenciones fiscales, en tanto que el beneficiario está manejando fiduciariamente fondos públicos que deben ser sometidos a fiscalización detallada y pública» (*op. cit.*, p. 18).

miento³⁹². Esta técnica consiste en que, en el presupuesto de cada obra pública, se destinará el 1 por 100 a la financiación de trabajos de conservación del Patrimonio o de fomento de la creatividad artística. Se establece en el artículo 68 de la Ley del Patrimonio Histórico, y se regula más detalladamente en los artículos 58, 59 y 60 del Real Decreto 111/1986 que desarrolla aspectos parciales de la Ley³⁹³.

Según el artículo 68 de la Ley del Patrimonio, afecta «a cada obra pública, financiada total o parcialmente por el Estado». No es éste el lugar adecuado para analizar el concepto de *obra pública*, pero puede señalarse que, tanto la parte contratante como la finalidad, han de ser públicas y que, normalmente, se trata de un contrato a tanto alzado. Un problema muy importante que se suscitó de inmediato fue, si por Estado se entiende exclusivamente la Administración central, o si la norma afectaría también a las obras correspondientes a las Administraciones autonómica y municipal. Parece que los distintos autores están de acuerdo en identificar en este caso el término Estado con Administración central³⁹⁴. Por tanto, no afectaría a las obras contratadas por las Comunidades o los Ayuntamientos. Otra cuestión diferente es la de los organismos autónomos. Atendiendo a la referencia que en el artículo 58.7 del Real Decreto 111/1986, se hace a los Servicios, Organismos y Sociedades estatales parecería que sí³⁹⁵. Sin embargo, no todos los autores están de acuerdo con esta interpretación. Para Félix Benítez de Lugo, solo procede incluir el 1 por 100 en su presupuesto si la obra contratada por el organismo se puede calificar de pública³⁹⁶. Y nunca en el caso de las sociedades estatales³⁹⁷.

³⁹² Un análisis jurídico mucho más profundo del llamado «uno por ciento cultural», que el aquí abordado (cuya finalidad es más urbanística que jurídica), puede encontrarse en BENÍTEZ DE LUGO y GUILLÉN, Félix, *op. cit.*, pp. 514-542.

³⁹³ En realidad este sistema se creó en el Real Decreto 2832/78 de 28 de octubre, sobre el uno por ciento cultural, que luego se recogió en la actual Ley del Patrimonio. Real Decreto que permaneció vigente hasta la aprobación del 111/1986 que desarrollaba dicha Ley. Por cierto, que no se trata de un «invento» de nuestro país, sino que es una técnica que cuenta con abundantes ejemplos en otros países europeos como es el caso de Francia o Italia.

³⁹⁴ Así, ALONSO IBÁÑEZ, María del Rosario, *El Patrimonio Histórico. Destino público y valor cultural*, Civitas, Madrid, 1992. ALEGRE y ÁVILA, Juan Manuel, *Evolución y régimen jurídico del Patrimonio Histórico*, Madrid, Ministerio de Cultura, 1994. O también: BENÍTEZ DE LUGO y GUILLÉN, Félix, *op. cit.*

³⁹⁵ Dice el citado apartado: «Los Servicios, Organismos y Sociedades estatales que no puedan efectuar transferencias de crédito ingresarán el preceptivo 1 por 100 en el Tesoro Público dentro de los dos meses siguientes a la aprobación del presupuesto de la inversión».

³⁹⁶ *Op. cit.*, p. 521.

³⁹⁷ «Como las sociedades estatales, en los dos aspectos previstos en el art. 6 de la Ley General Presupuestaria, actúan conforme al orden jurídico-privado, como dice dicho precepto, entendemos que sus contratos son privados y no públicos, al igual que las obras que contratan, y que por ello no les es de aplicación el 1 por 100 cultural. En su consecuencia, entendemos inadecuada la referencia que el ap. 7) del art. 58 y la Disposición 3.ª [N. del A.: *esta última suprimida en la actualidad*] ambos del RPHE, hacen a las sociedades estatales», BENÍTEZ DE LUGO y GUILLÉN, Félix, *op. cit.*, p. 524.

En el mismo artículo 58 de la Ley del Patrimonio, en su apartado 2, se establecen tres excepciones. En primer lugar, aquellas obras cuyo presupuesto total no exceda de 100 millones de pesetas³⁹⁸, debido a la pequeña cuantía de su importe. También aquellas que afecten a la seguridad y defensa del Estado o de los servicios públicos, aunque en estos dos casos las razones sean más discutibles. Una cuarta excepción se recoge en el artículo 58.1 del Real Decreto 111/1986 al decir que «se entenderá cumplida esta exigencia cuando las obras públicas tengan por objeto actuaciones de reparación o conservación en bienes inmuebles integrantes del Patrimonio Histórico español».

Este 1 por 100 se aplica sobre los fondos de aportación estatal en el caso de obras públicas financiadas total o parcialmente por el Estado. Si se trata de obras a construir y explotar por particulares, mediante concesión administrativa, se aplicará sobre el presupuesto total para su ejecución³⁹⁹.

El destino de los fondos será el de financiar trabajos de conservación o enriquecimiento del Patrimonio Histórico español o fomento de la actividad artística, incluidos en los Planes Anuales de Conservación y Enriquecimiento del citado Patrimonio y de Fomento de la Creatividad Artística⁴⁰⁰, o bien emplearlos en realizar directamente estos trabajos, «preferentemente en la propia obra en su inmediato entorno»⁴⁰¹. Los Planes Anuales de Conservación serán realizados por el Ministerio de Cultura, oído el Consejo del Patrimonio Histórico⁴⁰².

Como puede comprenderse se trata de un precepto sumamente importante, sobre todo si consideramos la exigua parte de los Presupuestos Generales del Estado que suele corresponderle a Cultura. A pesar de que, en un principio las cantidades eran pequeñas, debido a que no se aplicaba en muchos casos, recurriendo incluso a argucias bordeando los límites legales, poco a poco estas cantidades se han ido incrementando⁴⁰³ y, en la actualidad, constituyen un sistema de financiación que permite acometer algunas labores de protección que, de otra manera, serían imposibles de abordar.

³⁹⁸ Se entiende que se refiere al presupuesto de la Administración, IVA incluido, y no al de la oferta de ejecución, o al real de la obra.

³⁹⁹ Según el artículo 68 en sus apartados 1 y 2 de la Ley de Patrimonio.

⁴⁰⁰ Según el artículo 68.1 de la Ley del Patrimonio, y los 58.3 y 58.4 del Real Decreto 111/1986 de desarrollo de dicha Ley.

⁴⁰¹ Aunque no necesariamente, ya que el artículo 58.3.b, del Real Decreto 111/1986, de desarrollo parcial de la Ley del Patrimonio Histórico, dice textualmente: «Realizar trabajos de conservación o enriquecimiento del Patrimonio Histórico Español con preferencia en la propia obra o en su inmediato entorno, o en cuales quiera de los bienes de interés cultural relacionados con las actividades del Organismo correspondiente».

⁴⁰² La composición y funcionamiento de este Consejo, aparecen regulados en el capítulo primero del Real Decreto 111/1986 de desarrollo parcial de la Ley del Patrimonio Histórico.

⁴⁰³ Según José Luis Álvarez, en 1986 se invirtieron solamente 588 millones de pesetas en actividades culturales por aplicación del 1 por 100. Pero ya en 1987 alcanzó los 1.016 millones, y en 1989 los 2.988 millones (*op. cit.*, p. 154).

MEDIDAS DE CARÁCTER FISCAL

Son las que aparecen reflejadas en los artículos 69 a 74 de la Ley del Patrimonio Histórico, «además de las exenciones fiscales previstas en las disposiciones reguladoras de la Contribución territorial urbana y del Impuesto Extraordinario sobre el patrimonio de las personas físicas»⁴⁰⁴. En realidad, hay que tener también en cuenta los artículos 61 a 66 del Real Decreto 111/1986 de desarrollo parcial de la Ley.

Antes de pasar a analizar en qué consisten estas medidas es necesario saber, con carácter general, los *bienes a los que se aplican*. En primer lugar, aquellos declarados de Interés Cultural e inscritos en el Registro creado para este tipo de bienes, y si se trata de muebles, en el Inventario General⁴⁰⁵. También se podrán aplicar estas medidas a los inmuebles situados en una Zona Arqueológica si son considerados como de especial protección por el planeamiento urbanístico⁴⁰⁶. Si los inmuebles forman parte de un Sitio o un Conjunto Histórico, solamente en el caso de que cuenten con una antigüedad igual o superior a los cincuenta años y estén catalogados como de protección integral⁴⁰⁷.

Puede observarse que la simple declaración de un bien como de Interés Cultural no es suficiente para que tenga derecho a estos «beneficios»: es imprescindible que esté registrado o inventariado (en el caso de muebles). Pero como se recordará, el registro lo realiza de *oficio* la administración correspondiente. Y muchas veces, la administración no es suficientemente diligente (normalmente no por negligencia de los funcionarios, sino más bien por escasez de recursos). El otro problema se refiere a los inmuebles situados en Sitios o Conjuntos. Dado que, ni en la normativa específica de protección del Patrimonio Histórico, ni en la urbanística, se indica en qué consisten los diferentes niveles de protección, puede resultar (y de hecho resulta) que lo que significa protección integral en un catálogo es diferente a lo que significa en otro, con los correspondientes agravios comparativos.

El estudio de la casuística se va a abordar considerando en primer lugar las compensaciones fiscales de *ámbito estatal*, y luego las medidas de fomento en la *imposición local*.

⁴⁰⁴ Según el artículo 69.1 de la Ley del Patrimonio Histórico Español.

⁴⁰⁵ Dice el artículo 69.2 de la Ley del Patrimonio: «Para disfrutar de tales beneficios, salvo el establecido en el artículo 72.1, los bienes afectados deberán ser inscritos previamente en el Registro General que establece el artículo 12, en el caso de Bienes de Interés Cultural, y en el Inventario General a que se refieren los artículos 26 y 53, en el caso de bienes muebles».

⁴⁰⁶ Según el artículo 61.1 del Real Decreto 111/1986 de desarrollo parcial de la Ley del Patrimonio Histórico.

⁴⁰⁷ Según el artículo 61.2 del Real Decreto 111/1986 de desarrollo parcial de la Ley del Patrimonio Histórico.

COMPENSACIONES FISCALES DE ÁMBITO ESTATAL

Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. En general, puede decirse que en este apartado los beneficios se canalizan a través de deducciones en la cuota tributaria. Aparecen recogidos en el artículo 70 de la Ley del Patrimonio, y en el 62 del Real Decreto 111/1986 que desarrolla parcialmente la Ley⁴⁰⁸. Esencialmente se refieren a tres supuestos:

- a) adquisiciones;
- b) conservación, reparación, restauración, difusión y exposición;
- c) donaciones.

En el caso de *adquisiciones* de algunos de los bienes que se han reseñado anteriormente (registrados o inventariados como de Interés Cultural, de especial protección en Zonas Arqueológicas, de cincuenta años o más y protección integral en Sitios o Conjuntos Históricos), los contribuyentes tendrán derecho a una deducción que, según la Ley del Patrimonio equivalía al 20 por 100 de la inversión realizada⁴⁰⁹, aunque la legislación contributiva posterior lo ha fijado en el 15 por 100. De los diversos modos de adquisición, está claro que la compraventa implica una inversión. Pero hay otras formas que no implican una inversión (tales como, por ejemplo, la ocupación, la donación o la herencia) y en este caso parece que no procede la deducción. El sistema de permuta es más complicado y su análisis rebasaría las intenciones de esta publicación.

Para tener derecho a la deducción el bien debe permanecer en el patrimonio del titular durante un período mínimo de tres años, y además, debe comunicar formalmente la transmisión al Registro General de Bienes de Interés Cultural⁴¹⁰. En el caso de gastos de conservación, reparación, restauración, difusión o exposición, se podrá deducir de la cuota el tanto por ciento correspondiente «en tanto en cuanto no hayan podido deducirse como gastos fiscalmente admisibles a efectos de determinar el rendimiento neto que, en su caso, procediere»⁴¹¹.

Impuesto sobre el patrimonio. En la Ley de 1985 existe una alusión en el artículo 69.1, y otra en el 66 del Real Decreto 111/1986 que, en definitiva, lo que hacen es remitir los posibles beneficios sobre este impuesto a las «disposicio-

⁴⁰⁸ También es necesario considerar el artículo 78 de la ley 18/1991 de 6 de julio.

⁴⁰⁹ Según el artículo 70 de la Ley del Patrimonio y el 62.1 del Real Decreto 111/1986. Ahora bien, será del 15 por 100, según la Ley 18/1991 de 6 de agosto, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

⁴¹⁰ Dice textualmente el artículo 62.1 del Real Decreto 111/1986: «... siempre que el bien permanezca a disposición del titular durante un período de tiempo no inferior a tres años, y se formalice la obligación de comunicar la transmisión al Registro General de Bienes de Interés Cultural, conforme a lo establecido en el artículo 21 de este Real Decreto».

⁴¹¹ Según el artículo 62.2 del Real Decreto 111/1986, de desarrollo parcial de la Ley del Patrimonio Histórico.

nes reguladoras» específicas⁴¹². En el momento de escribir este apartado dichas disposiciones aparecen contenidas en la Ley 19/1991 de 6 de junio. A grandes rasgos y sin entrar en un estudio de su contenido, puede decirse que quedan exentos de dicho impuesto los bienes inscritos en el Registro General de Bienes de Interés Cultural y en el Inventario General de Bienes Muebles⁴¹³. Existen, además, una serie de disposiciones para los objetos de arte, etnográficos y arqueológicos, de menor interés para la preservación del Patrimonio Urbano⁴¹⁴.

Impuesto sobre Sociedades. Es simétrico al de la renta respecto a las personas jurídicas. Los sujetos pasivos afectados por este impuesto podrán deducir de la cuota líquida resultante de minorar la cuota íntegra «en el importe de las deducciones por doble imposición y, en su caso, de las bonificaciones a que se refiere el artículo 25 de la Ley del Impuesto sobre Sociedades un porcentaje del importe de las cantidades que se destinen a la adquisición, conservación, reparación, restauración, difusión y exposición de bienes declarados de interés cultural en las condiciones que se señalen reglamentariamente» (art. 71.1 de la Ley del Patrimonio). El desarrollo reglamentario se produjo en el artículo 63.1 del Real Decreto 111/1986, que fija esta deducción en el 15 por 100. Pero también dice que «la deducción de tales inversiones se ajustará a los requisitos y límites previstos en la normativa del Impuesto sobre Sociedades», y en estos momentos corresponde al 10 por 100⁴¹⁵.

Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. No aparece ninguna especialidad al respecto en la Ley del Patrimonio, ni en el Real Decreto 111/1986 que la desarrolla. Tampoco en la legislación específica actualmente vigente⁴¹⁶ exis-

⁴¹² Dice el artículo 69.1 de la Ley del Patrimonio: «Como fomento al cumplimiento de los deberes y en compensación a las cargas que en esta Ley se imponen a los titulares o poseedores de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español, además de las exenciones fiscales previstas en las disposiciones reguladoras de la Contribución Territorial Urbana y del Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio de las Personas Físicas, se establecen los beneficios fiscales fijados en los artículos siguientes».

⁴¹³ En el caso de las Zonas Arqueológicas solamente aquellos incluidos como de especial protección por el planeamiento, y en los Sitios y Conjuntos Históricos los de antigüedad igual o superior a los cincuenta años catalogados como de protección integral.

⁴¹⁴ Una vez más, remitimos al lector interesado a BENÍTEZ DE LUGO Y GUILLÉN, Félix, *op. cit.*

⁴¹⁵ Dicho límite aparece impuesto por el artículo 35 de la Ley 43/1995 de 27 de diciembre, del Impuesto sobre Sociedades: «Las inversiones en bienes de interés cultural darán derecho a practicar una deducción de la cuota íntegra del 10% de las inversiones que efectivamente se realicen en bienes que estén inscritos en el Registro General de Bienes de Interés Cultural, de acuerdo con lo previsto en el artículo 69.2 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, siempre que el bien permanezca en el patrimonio del titular durante un período de tiempo no inferior a tres años. A estos efectos se considerarán como inversiones los gastos activables que correspondan al importe de las cantidades que se destinen a la adquisición, conservación, reparación, restauración, difusión y exposición de bienes declarados de interés cultural inscritos en el Registro».

⁴¹⁶ Ley de 29/1987 de 18 de diciembre, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones; y Real Decreto 1626/1991 de 8 de noviembre.

ten consideraciones especiales para los bienes que forman parte del Patrimonio Histórico. Si aparece en este epígrafe, se debe exclusivamente a la necesidad de dejar constancia de un clamor que existe entre la mayor parte de aquellos que, de una forma u otra, se dedican a la protección del Patrimonio (no son de la misma opinión los responsables de los temas económicos y tributarios), sobre la necesidad de modificar esta situación⁴¹⁷.

Impuesto sobre transmisiones patrimoniales. Para el caso de contratos relacionados con bienes del Patrimonio Histórico español, podrá aplicarse esta exención siempre que el sujeto pasivo sea el Estado, establecimientos benéficos o culturales dirigidos o representados mediante cargos gratuitos, Cajas de Ahorros para adquisiciones relacionadas con sus fines sociales, asociaciones de utilidad pública para asistencia a minusválidos, subnormales o tercera edad, y la Cruz Roja Española. También existen otras causas objetivas, cuyo análisis es más propio del derecho tributario⁴¹⁸.

Impuesto sobre el valor añadido. Existe un régimen especial de este impuesto, recogido en los artículos 135 a 139 de la Ley 37/1992 de 28 de diciembre⁴¹⁹. Este régimen especial se aplica a los casos de objetos de arte y colección, y antigüedades. En general, los primeros son aquellos producidos por el artista, tales como cuadros, pinturas, dibujos, grabados, estampas, litografías (máximo 200 ejemplares), esculturas, tapicerías, ejemplares únicos de cerámica, esmaltes (hasta 8 ejemplares), fotografías (máximo 30 ejemplares). Serán antigüedades aquellos objetos de más de cien años que no lo sean, ni de arte ni de colección. En este caso, y para una serie de sujetos que se detallan en la Ley, se aplicará una base imponible que resulte de restar al beneficio aplicado por el revendedor, la cuota del Impuesto sobre el Valor Añadido que corresponda a dicho beneficio.

Para finalizar este apartado referente a las exenciones en los impuestos de carácter estatal, es imprescindible hacer mención al artículo 64 del Real Decreto 111/1986, por el que se desarrolla parcialmente la Ley del Patrimonio

⁴¹⁷ Así José Luis Álvarez: «La reciente ley española, que entró en vigor el 1 de enero de 1988, no contempla ningún trato de favor para las sucesiones de personas físicas, habiéndose perdido una ocasión de modernizar nuestro sistema. A mi iniciativa, se presentaron varias enmiendas para que los bienes muebles declarados de interés cultural, se incluyeran en el ajuar de casa, y para reducir la valoración de los bienes muebles e inmuebles de carácter cultural como se ha hecho en otros países y como se recomendó en el Consejo de Ministros de Asuntos Culturales de la CE el 28 de mayo de 1985 en Bruselas. Pero todas ellas no fueron tenidas en cuenta, sin apercibirse de que mantener un trato igual de estos bienes es una injusticia que conducirá a la ocultación de ellos, o de la enajenación forzada, con el consiguiente perjuicio cultural en ambos casos» (*op. cit.*, p. 214).

⁴¹⁸ Todas estas exenciones se establecen en el Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre mediante el que se aprueba el Texto Refundido del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales.

⁴¹⁹ A la que, posteriormente se le dio nueva redacción según la Ley 42/1994 de 30 de diciembre.

Histórico Español. Este artículo consagra de forma general *la exención de todo tributo para las importaciones de bienes muebles que sean incluidos en el Inventario General o declarados de Interés Cultural*⁴²⁰. Aunque dicho precepto aparentemente no tenga mucha influencia en la mejora y protección del Patrimonio Urbano, se incluye en este lugar, independientemente de razones de simetría o sistema, por el concepto de inmueble adoptado. Sin embargo, este artículo 64 del Real Decreto 111/1986, no es de aplicación para el caso especial del Impuesto sobre el Valor añadido⁴²¹.

MEDIDAS DE FOMENTO EN LA IMPOSICIÓN LOCAL

En realidad, de las numerosas tasas e impuestos que gravan, en el ámbito local la propiedad, en la actualidad solamente existen especialidades importantes respecto a bienes integrantes del Patrimonio Urbano, en tres casos concretos: contribuciones especiales, impuesto de plusvalía e impuesto sobre bienes inmuebles.

Contribuciones especiales. Se aplican a los incrementos de valor obtenidos por un bien como consecuencia de la realización de obras públicas. En este caso, la exención⁴²² que se aplica al Patrimonio es indirecta, ya que se establece a favor de la Santa Sede, Conferencia Episcopal, diócesis, parroquias, Órdenes y Congregaciones Religiosas, cuando afecte a una serie de bienes tales como templos, capillas, seminarios, conventos, etc. Ello independientemente de que formen o no parte del Patrimonio Urbano (aunque en bastantes casos ocurra).

Impuesto sobre el Incremento del Valor de los Terrenos Urbanos. Grava los incrementos de valor que afloran al transmitir su propiedad, o algún derecho sobre los mismos. Según el artículo 69 apartado 3.º de la Ley del Patrimonio Histórico Español, al referirse a los impuestos locales distintos a la contribución urbana: «En los términos que establezcan las Ordenanzas municipales,

⁴²⁰ Dado que antes de declarar un bien hay que importarlo, según el artículo 64.3 del Real Decreto 111/1986, al referirse a la solicitud de incoación de expediente para declaración de bien de interés cultural: «La solicitud a la que se refiere el apartado anterior, que tendrá efectos suspensivos de la deuda tributaria, deberá presentarse ante alguno de los órganos siguientes: a) Departamento encargado de la protección del Patrimonio Histórico Español de la Comunidad Autónoma del lugar de residencia del solicitante. b) Embajada o Consulado de España en el país donde radique el bien cuya importación se pretende».

⁴²¹ En este caso habrá que atender a lo especificado en la Ley 37/1992 de 28 de diciembre por la que se regula (en el momento de escribir esta nota) el citado impuesto. En este lugar habría también que hacer mención, por su importancia, de una sentencia de 26 de febrero de 1991, del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, sobre el tema del IVA y la doble imposición.

⁴²² Como consecuencia de la aplicación de la Ley 39/1988 de 28 de diciembre.

los bienes inmuebles declarados de interés cultural quedarán exentos del pago de los restantes impuestos locales que graven la propiedad o se exijan por su disfrute o *transmisión*⁴²³, cuando sus propietarios o titulares de derechos reales hayan emprendido o realizado a su cargo obras de conservación, mejora o rehabilitación de dichos inmuebles». A pesar de que la Ley es muy clara al respecto, como las Ordenanzas municipales han de ser las encargadas de su reglamentación, se han producido numerosos problemas al aplicarla⁴²⁴. Sobre todo por la natural resistencia de los municipios a hacerlo ya que puede suponer en algunos casos una merma importante en sus ingresos⁴²⁵. A pesar de su carácter controvertido en la actualidad existen numerosas sentencias que avalan esta exención basándose en la congelación del valor del inmueble desde la incoación del expediente para su declaración⁴²⁶.

Impuesto sobre Bienes Inmuebles. Es el que sustituye según la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, sobre Financiación de las Haciendas Locales, a la *Contribución Territorial Urbana*⁴²⁷. Su exención, para los bienes objeto de este trabajo, aparece en la actualidad regulada en el artículo 64 de esta Ley. De tal forma que quedarán exentos del pago de dicho impuesto los Monumentos o Jardines Históricos registrados, así como los declarados directamente por la Ley del Patrimonio en sus disposiciones adicionales, primera, segunda y quinta⁴²⁸.

Respecto a los que se encuentren en Zonas Arqueológicas solamente estarán exentos aquellos que el planeamiento urbanístico incluya como de especial protección. Si el inmueble está situado en un Sitio o en un Conjunto Histórico, solamente le alcanzará la exención si cuenta con cincuenta o más años de antigüedad, y está catalogado como de protección integral.

⁴²³ Cursiva del autor.

⁴²⁴ De forma un tanto irónica Félix Benítez de Lugo y Guillén hace notar: «La *exención* está declarada por Ley y deben ser las Ordenanzas Municipales Fiscales las que reglamenten su aplicación (su aplicación, no su no aplicación)» (*op. cit.*, p. 626).

⁴²⁵ Sobre todo si se atiende a lo especificado en el artículo 69 apartado 4 de la Ley del Patrimonio: «En ningún caso procederá la compensación con cargo a los Presupuestos Generales del Estado en favor de los Ayuntamientos interesados».

⁴²⁶ Entre otras, las de 30 de abril y 11 de julio de 1988, y 15 de marzo y 3 de julio de 1989. O las más recientes de 11 de octubre de 1993 o 21 de enero de 1994.

⁴²⁷ Cuya exención aparecía específicamente establecida en el artículo 69.1 de la Ley del Patrimonio Histórico: «Como fomento al cumplimiento de los deberes y en compensación a las cargas que en esta Ley se imponen a los titulares o poseedores de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español, además de las exenciones fiscales previstas en las disposiciones reguladoras de la Contribución Territorial Urbana y del Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio de las Personas Físicas, se establecen los beneficios fiscales fijados en los artículos siguientes».

⁴²⁸ Según el artículo 64.j de la Ley 39/1988 estarán exentos: «Los declarados expresa o individualmente monumento o jardín histórico de interés cultural, mediante Real Decreto en la forma establecida por el art. 9 de la Ley 16/1985 de 25 de junio, e inscrito en el Registro General a que se refiere el art. 12 como integrantes del Patrimonio Histórico Español; así como los comprendidos en las disposiciones adicionales primera, segunda y quinta de dicha Ley».

Como puede observarse, tanto para las Zonas Arqueológicas, como para los Sitios y Conjuntos Históricos, las condiciones son las ya comentadas del artículo 61.1 del Real Decreto 111/1986. Es de hacer notar que este tratamiento supone un cambio importante respecto a la situación planteada antes de la Ley del Patrimonio de 1985, ya que el criterio jurisprudencial era que tal exención se debía de aplicar a la totalidad de los inmuebles situados en los Conjuntos histórico-artísticos⁴²⁹.

PAGO DE LA DEUDA TRIBUTARIA MEDIANTE BIENES DE INTERÉS CULTURAL

Tanto en la Ley del Patrimonio como en el Reglamento que la desarrolla parcialmente se recoge esta posibilidad. La primera cuestión a considerar es que esta forma de pago no es válida para todo tipo de impuestos. Según el artículo 73 de la Ley exclusivamente para los de Sucesiones, Patrimonio y sobre la Renta de las Personas Físicas y Sociedades. Además los únicos bienes que se pueden entregar para cumplir esta obligación son aquellos que, formando parte del Patrimonio Histórico, estén registrados (en el Registro General de Bienes de Interés Cultural) o inventariados (en el Inventario General)⁴³⁰.

Por regla general estos bienes probablemente procederán de una herencia. Pero no necesariamente. Es más, su procedencia es irrelevante. Lo relevante es que sean propiedad del que deba cumplir el pago. E incluso tampoco sería necesario si se trata del pago del impuesto sobre Sucesiones⁴³¹. De cualquier forma existe todo un procedimiento que se establece en el artículo 65

⁴²⁹ Así, en una sentencia del Supremo de 12 de junio de 1990 puede leerse: «... ha de llegarse a la conclusión de que al no haber sido tales limitaciones suprimidas por el Texto de la Contribución Territorial Urbana, la exención prevista en el apartado 9 del artículo 8.º es aplicable igualmente, aun sin especial declaración, a los inmuebles artísticos o históricos incluidos en el perímetro de los núcleos de edificación declarados Conjunto histórico-artístico».

⁴³⁰ La actual redacción del artículo 73 de la Ley del Patrimonio Histórico Español, que fue modificada por la disposición adicional décima de la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones y de incentivos fiscales a la participación privada en actividades de interés general dice: «El pago de la deuda tributaria del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, del Impuesto sobre el Patrimonio, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y del Impuesto sobre Sociedades podrá realizarse mediante la entrega de bienes que formen parte del Patrimonio Histórico Español que estén inscritos en el Registro General de Bienes de Interés Cultural o incluidos en el Inventario General, en la forma que reglamentariamente se determine».

⁴³¹ Según José Luis Álvarez: «Pero en el caso de la herencia, el contribuyente es el heredero o legatario, y en este caso él puede disponer de esta clase de bienes, declarados o inventariados, o porque estén en la herencia, o porque estén en su patrimonio propio. Lo que es preciso es que el que los ofrezca pueda disponer de ellos» (*Estudios sobre el Patrimonio Histórico Español*, Civitas, Madrid, 1989).

del Real Decreto 111/1986, por el que se desarrolla parcialmente la Ley del Patrimonio. Este procedimiento se inicia con la solicitud de valoración de los bienes dirigida a la Junta de Calificación, Valoración y Exportación de bienes del Patrimonio Histórico Español⁴³². Luego manifestará por escrito su deseo en la Delegación de Hacienda correspondiente, durante el período de pago voluntario, el resguardo de haber solicitado dicha valoración⁴³³. Una vez recibida la notificación de la valoración, podrá optar entre pagar en metálico la deuda fiscal, o solicitar del Ministerio de Economía y Hacienda la admisión de la entrega de los bienes como pago. Por último, la decisión final corresponde a dicho Ministerio, oído el de Cultura⁴³⁴. En los casos de impuestos que hayan sido cedidos a las Comunidades Autónomas las referencias hechas a los órganos de la Administración central se entenderán como de los correspondientes autonómicos⁴³⁵.

Respecto a esta cuestión queda un último apunte que, por su importancia en algunos casos, es imprescindible reseñar. Según la nueva redacción del artículo 73 de la Ley del Patrimonio Histórico⁴³⁶ no estarán sometidos, ni al impuesto sobre la Renta, ni al de Sociedades «los incrementos o disminuciones de patrimonio que se pongan de manifiesto en el momento de la entrega de los anteriores bienes, como dación en pago de cualquiera de los impuestos citados».

INCENTIVOS FUERA DE LA LEY DEL PATRIMONIO

Aparte de aquellos destinados a la rehabilitación, que en la práctica dependen de la normativa autonómica, los más importantes se recogen en la Ley

⁴³² Dice el apartado 2 del artículo 65 del Real Decreto 111/1986: «La valoración del bien consistirá en su tasación por la Junta de Calificación, Valoración y Exportación en los términos previstos en el artículo 8.e). Esta valoración tendrá una vigencia de dos años y no vinculará al interesado, que podrá pagar en metálico la deuda tributaria». Dice el artículo 8.e) respecto a la citada valoración: «A tal fin podrá solicitar informe de peritos y de las instituciones consultivas a que se refiere el artículo 3.2 de la Ley 16/85. Para efectuar la tasación los miembros de la Junta y los Peritos que ésta designe tendrá acceso al bien para su examen. En el caso de bienes muebles la Junta podrá acordar su depósito en un establecimiento oficial».

⁴³³ Lo que traerá consigo, según el artículo 65 del Real Decreto 111/1986, la suspensión del procedimiento recaudatorio pero, incomprensiblemente, sólo en el caso de los impuestos sobre la Renta y el Patrimonio.

⁴³⁴ Aunque resulte chocante eso es textualmente lo que dice el artículo 65.3 del Real Decreto 111/1986: «El contribuyente podrá, con arreglo al valor declarado por la Junta de Calificación, Valoración y Exportación, solicitar del Ministerio de Economía y Hacienda la admisión de esta forma de pago, quien decidirá, oído el Ministerio de Cultura».

⁴³⁵ Según el artículo 65.6 del Real Decreto 111/1986.

⁴³⁶ Modificada por la disposición adicional décima de la Ley 30/1994, de 24 de noviembre, sobre Fundaciones y Mecenazgo.

30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones y de incentivos fiscales a la participación privada en actividades de interés general⁴³⁷.

Todos los incentivos de esta Ley se refieren a *entidades sin fines lucrativos*. Por tales se entienden las Fundaciones inscritas en el Registro correspondiente, y las asociaciones declaradas de utilidad pública que cumplan una serie de requisitos⁴³⁸. Para la aplicación de estos beneficios, las entidades deberán solicitarlos, bien a la Delegación de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria correspondiente, para el caso de los tributos estatales, o a los Ayuntamientos para los tributos locales.

No es éste el lugar para hacer un estudio detallado de los incentivos a las Fundaciones o sociedades. Sobre todo porque, en general, se trata de una forma indirecta de fomentar el Patrimonio Urbano. Por ejemplo, en caso de entidades constituidas, precisamente, para su defensa, etc. En términos generales se podrían resumir estos beneficios de la forma siguiente: exención en el impuesto sobre Sociedades, así como por los incrementos patrimoniales⁴³⁹; también exención de los impuestos sobre Bienes Inmuebles y Actividades Económicas.

Donde sí se materializan estos beneficios de una forma más directa es en el tema de las aportaciones efectuadas por personas físicas o jurídicas a estas entidades. En el primer caso, los sujetos pasivos del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas tendrán derecho a deducir de la cuota del impuesto «el 20 por 100 de las donaciones puras y simples de bienes que formen parte del Patrimonio Histórico español, que estén inscritos en el Registro General de Bienes de Interés Cultural o incluidos en el Inventario General a que se refiere la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español»⁴⁴⁰. También el mismo tanto por ciento de las cantidades donadas para la realización de los fines propios de la entidad «o para la conservación, reparación y restauración de los bienes que formen parte del Patrimonio Histórico español, que estén inscritos en el Registro General de Bienes de Interés cultural o

⁴³⁷ En concreto, se recogen en la citada Ley en el Título II: «Incentivos fiscales a la participación privada en actividades de interés general». Dicho título se subdivide en tres capítulos que llevan por títulos: cap. I: «Régimen tributario de las entidades sin fines lucrativos»; cap. II: «Régimen tributario de las aportaciones efectuadas a entidades sin fines lucrativos»; cap. III: «Régimen tributario de otras actuaciones de colaboración empresarial».

⁴³⁸ Todos ellos detallados en el artículo 42.1 de la Ley de Fundaciones y que pueden sintetizarse de la siguiente forma: que persigan fines de interés general, que destinen a dichos fines al menos el 70 por 100 de las rentas netas e ingresos, rendir cuentas anualmente al órgano que corresponda, aplicar (en caso de disolución) su patrimonio a fines de interés general. En el caso de titulares de participaciones mayoritarias en sociedades mercantiles, acreditar ante el órgano correspondiente su existencia, así como que su titularidad coadyuga al mejor cumplimiento de los fines de la entidad.

⁴³⁹ Siempre que resulten del cumplimiento de su finalidad específica.

⁴⁴⁰ Según el artículo 59.1 de la Ley 30/1994, de 24 de noviembre.

incluidos en el Inventario General a que se refiere la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español»⁴⁴¹.

De forma simétrica a la anterior, para el caso de aportaciones efectuadas por personas jurídicas, a efectos de la determinación de la base imponible del impuesto sobre Sociedades, podrán deducirse los donativos que realicen a favor de fundaciones o asociaciones en bienes «que formen parte del Patrimonio Histórico Español, que estén inscritos en el Registro General de Bienes de Interés Cultural o incluidos en el Inventario General, a que se refiere la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español»⁴⁴².

Esta deducción no podrá superar en este caso el 30 por 100 de la base imponible⁴⁴³. Asimismo, las cantidades donadas para la realización de los fines propios de la entidad «o para la conservación, reparación y restauración de los bienes que formen parte del Patrimonio Histórico español, que estén inscritos en el Registro General de Bienes de Interés cultural o incluidos en el Inventario General a que se refiere la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español»⁴⁴⁴. No pudiendo exceder en este caso la deducción del 10 por 100 de la base imponible⁴⁴⁵.

Por último, y como cierre festivo de un tema ciertamente árido, queda por mencionar otra medida de fomento que no tiene nada que ver con la Ley de Fundaciones, y a la que se refiere Concepción Barrero en su libro *La ordenación jurídica del Patrimonio Histórico*: la medalla al mérito en las Bellas Artes⁴⁴⁶. No todos los incentivos y beneficios tienen por qué ser de carácter fiscal o económico. Algo tan simple como una medalla puede llegar a compensar a algunas personas más eficazmente que unos cuantos miles de pesetas.

EL RÉGIMEN SANCIONADOR PENAL

Para terminar este capítulo, solamente dos pinceladas para ofrecer una panorámica de cómo la sociedad castiga a los que, de alguna manera, atentan contra el Patrimonio Histórico español. Por una parte está la acción penal, y por otra la vía administrativa. Ambas formas de defender el Patrimonio desde

⁴⁴¹ Según el artículo 59.3 de la Ley 30/1994, de 24 de noviembre.

⁴⁴² Según el artículo 63.1.a) de la Ley 30/1994, de 24 de noviembre.

⁴⁴³ Según el artículo 63.2 de la Ley 30/1994, de 24 de noviembre.

⁴⁴⁴ Según el artículo 63.1.c) de la Ley 30/1994, de 24 de noviembre.

⁴⁴⁵ Según el artículo 63.2 de la Ley 30/1994, de 24 de noviembre.

⁴⁴⁶ Dice Concepción Barrero Rodríguez: «Medida de fomento de marcado carácter honorífico, fue regulada, por vez primera en nuestro Derecho, por la Orden de 25 de enero de 1972, modificada por la de 13 de julio del año siguiente». Y más adelante: «Las características de la medalla, en su triple modalidad de oro, plata y bronce, así como de la forma de su otorgamiento, se encuentran establecidas en dicha disposición, careciendo aquí de interés su exposición detallada» (*op. cit.*, pp. 710-711).

un punto de vista represivo, en cierta medida complementan los «beneficios» a que se ha aludido en los epígrafes anteriores.

La necesidad de responder *desde el punto de vista penal* viene obligada por el artículo 46 de la Constitución⁴⁴⁷, y se concreta en el Código Penal⁴⁴⁸ en los artículos 321 al 324. Estos artículos están comprendidos en el Capítulo II del Título XVI que lleva por nombre «De los delitos sobre el patrimonio histórico». Quizá de todos estos artículos el de aplicación más directa al caso de la protección del Patrimonio Urbano sea el 321, por el que se castiga a aquellos que «derriben o alteren gravemente edificios singularmente protegidos por su interés histórico, artístico, cultural y monumental». La redacción que se le ha dado al artículo parece que admite pueda ser considerado delito el derribo o alteración grave, no solamente de los edificios declarados, sino también los catalogados por el planeamiento urbanístico, ya que la expresión «singularmente protegidos» puede aplicarse a ambos tipos de bienes. Incluso aquellos, tal y como pone de relieve la doctrina, que no gocen de declaración administrativa previa⁴⁴⁹. Los que incurrieren en este delito serán castigados «con las penas de prisión de seis meses a tres años, multa de doce a veinticuatro meses y, en todo caso, inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de uno a cinco años»⁴⁵⁰.

Es particularmente importante, desde el punto de vista de la defensa del Patrimonio Urbano, el segundo párrafo de este artículo, por el cual los Jueces o Tribunales podrán ordenar la reconstrucción o restauración de la obra⁴⁵¹. Por supuesto, a cargo del autor del hecho. Esta norma viene a reconocer la necesidad de que, en cualquier caso, el autor del delito sea consciente de que su acción no tiene que ser, por fuerza, de carácter irreversible. Y que, a pe-

⁴⁴⁷ El artículo 46 de la vigente Constitución Española dice: «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. *La ley penal sancionará los atentados contra este patrimonio*» (cursiva del autor).

⁴⁴⁸ Hay que hacer constar que la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, por la que se aprobó el nuevo Código Penal, introduce bastantes novedades. Desde un régimen sancionador diferente al de 1973 (clasifica las penas según su duración: graves, menos graves, leves; y su naturaleza: privativas de libertad, privativas de derechos, pecuniarias), hasta la consideración de delitos específicos relativos a la Ordenación del Territorio, la protección del Patrimonio Histórico y el Medio Ambiente.

⁴⁴⁹ Incluso la jurisprudencia. Así, la sentencia del Tribunal Supremo de 3 de junio de 1995 establece que la ausencia de declaración previa por el órgano administrativo de integración en el Patrimonio Histórico no impide que se pueda aplicar la normativa penal correspondiente.

⁴⁵⁰ Según el artículo 321 del Código Penal.

⁴⁵¹ Dice textualmente el segundo párrafo del artículo 321 del Código Penal: «En cualquier caso, los Jueces o Tribunales, motivadamente, podrán ordenar, a cargo del autor del hecho, la reconstrucción o restauración de la obra, sin perjuicio de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe».

sar de sus intentos, puede encontrarse (además de preso) en una situación análoga al momento previo a la comisión del hecho delictivo.

Pero también los funcionarios o autoridades públicas que, «a sabiendas de su injusticia», informen, resuelvan o voten favorablemente «proyectos de derribo o alteración de edificios singularmente protegidos», serán castigados. El castigo consistirá en la pena de prisión de seis meses a dos años o multa de doce a veinticuatro meses⁴⁵². Además de la correspondiente inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de siete a diez años⁴⁵³.

Por último, aquel que cause daños en un «archivo, registro, museo, biblioteca, centro docente, gabinete científico, institución análoga, o en bienes de valor histórico, artístico, científico, cultural o monumental, así como en los yacimientos arqueológicos», será castigado con la pena de prisión de uno a tres años y multa de doce a veinticuatro meses. Además, los Jueces o Tribunales podrán ordenar, a cargo del que haya cometido el hecho, la adopción de medidas encaminadas a restaurar el bien dañado⁴⁵⁴. Si estos daños se causaran por imprudencia grave, y en cuantía superior a cincuenta mil pesetas, la pena será de multa de tres a dieciocho meses⁴⁵⁵.

Esto por lo que se refiere a los delitos sobre el Patrimonio Histórico contenidos en el Capítulo II del Título XVI. Pero el carácter histórico de un bien, en determinados casos constituye, como sucedía en el Código Penal anterior, un elemento cualificador o agravante de otros tipos de delitos⁴⁵⁶:

- En el caso de *hurto*⁴⁵⁷ (castigado normalmente con prisión de seis a dieciocho meses) si las cosas sustraídas tienen valor artístico, histórico, cultural y científico, el castigo será de prisión de uno a tres años⁴⁵⁸.

- Si se trata de un delito de *robo*⁴⁵⁹ (castigado con pena de prisión de uno a tres años), en el caso de que las cosas robadas tuvieran valor artístico, histórico, cultural o científico la pena sería de prisión de dos a cinco años⁴⁶⁰.

⁴⁵² Según el artículo 322 del Código Penal.

⁴⁵³ Según el artículo 404 del Código Penal.

⁴⁵⁴ Según el artículo 323 del Código Penal.

⁴⁵⁵ Según el artículo 324 del Código Penal.

⁴⁵⁶ Respecto a este tema, y en relación con el Código Penal anterior: «El carácter histórico de un bien vuelve de nuevo a ser circunstancia agravante de determinadas acciones sancionadas penalmente, manifestación de la obligación que todos los poderes públicos tienen de velar por la conservación de aquellos valores, concreción, a su vez, del deber de tal carácter que el artículo 46 impone a la Ley penal» (BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, *op. cit.*, p. 716).

⁴⁵⁷ El reo de hurto es, según el Código Penal, «el que, con ánimo de lucro, tomare las cosas muebles ajenas sin la voluntad de su dueño» (art. 234).

⁴⁵⁸ Según el artículo 235.1 del Código Penal.

⁴⁵⁹ «Son reos del delito de robo lo que, con ánimo de lucro, se apoderaren de las cosas muebles ajenas empleando fuerza en las cosas para acceder al lugar donde éstas se encuentran o violencia o intimidación en las personas» (art. 237 del Código Penal).

⁴⁶⁰ Según el artículo 241.1 del Código Penal, por remisión al 235.

• También para el caso de la *apropiación indebida* el Código Penal, en su artículo 253, establece que «serán castigados con la pena de multa de tres a seis meses los que, con ánimo de lucro, se apropiaren de cosa perdida o de dueño desconocido, siempre que en ambos casos el valor de lo apropiado exceda de cincuenta mil pesetas. *Si se tratara de cosa de valor artístico, histórico, cultural o científico, la pena será de prisión de seis meses a dos años*»⁴⁶¹.

• Del mismo modo para el caso del delito de estafa se pasa de pena de prisión de seis meses a cuatro años, a la de uno a seis años y multa de seis a doce meses, cuando «recaiga sobre bienes que integren el patrimonio artístico, cultural o científico»⁴⁶².

• Dejando el ámbito de los delitos, y pasando al de las faltas, «aquellos que intencionadamente causaren daños cuyo importe no exceda las cincuenta mil pesetas», serán castigados con la pena de arresto de uno a seis fines de semana o multa de uno a veinte días⁴⁶³. Ahora bien, si estos daños se causaran en bienes de valor histórico, artístico, cultural o monumental la pena se impondrá en su mitad superior⁴⁶⁴.

Se configura, de esta forma, un sistema sancionador penal de delitos contra el Patrimonio Histórico, basado en dos pilares fundamentales. Por una parte, un tratamiento específico, que es el que se deriva de los artículos 321 al 324. Y por otra un sistema mixto, en el caso de que la materia objeto del delito o falta de carácter común presentara algún valor histórico, artístico, cultural o monumental. A pesar de que algunos autores ven ventajas en este doble sistema, lo cierto es que buena parte de la doctrina piensa que, con la nueva redacción del Código Penal, se ha perdido una buena oportunidad de haber conseguido una regulación conjunta.

Por supuesto que el régimen sancionador no opera solamente en el ámbito penal, también lo hace desde el punto de vista de la Administración, que es el caso que se estudia en el apartado siguiente.

INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS

En el sistema sancionador español la diferencia entre la infracción penal y la administrativa se establece cualitativamente en función de la gravedad. De forma que «las infracciones más graves serán castigadas por la ley penal, por

⁴⁶¹ Cursiva del autor.

⁴⁶² Artículo 250.1.5.º del Código Penal.

⁴⁶³ Según el artículo 625.1 del Código Penal.

⁴⁶⁴ Según el artículo 625.2 del Código Penal.

ser hechos constitutivos de delito o falta, mientras que las infracciones menos graves serán castigadas con sanciones administrativas.⁴⁶⁵

Los diferentes tipos de infracciones contra el Patrimonio Histórico, que pueden ser objeto de sanción administrativa se recogen muy detalladamente en los artículos 75 y 76 de la Ley del Patrimonio Histórico Español⁴⁶⁶. Si dichas infracciones pudieran ser valoradas económicamente la infracción será sancionada con multa «del tanto al cuádruplo del valor del daño causado»⁴⁶⁷. Si esto no pudiera hacerse, se establecen tres casos:

- Multa de *hasta 10.000.000 de pesetas* para los supuestos de incumplimiento de los titulares por⁴⁶⁸: no permitir o facilitar la inspección por los Organismos competentes, su estudio a los investigadores, o la visita pública de los bienes declarados; no permitir el examen de los muebles integrantes del Patrimonio por parte de las Administraciones competentes; no colaborar en la ejecución de los Planes Nacionales de Información; incumplir los deberes de conservación, mantenimiento y custodia; utilizarlos incorrectamente de forma que se pongan en peligro; enajenar un bien declarado o inventariado, o no dar cuenta de los hallazgos, incumpliendo el deber de comunicación.

- Multa de *hasta 25.000.000 de pesetas* en los supuestos siguientes⁴⁶⁹: otorgar licencias para la realización de obras sin autorización de la administración competente en la materia, si esta autorización fuera necesaria; realizar obras en Sitios Históricos o Zonas Arqueológicas sin autorización de la administración competente; realizar cualquier clase de obra o intervención en bienes incoados o declarados, o a los que afecten las denominadas «medidas cautelares», o que se rehabiliten o restauren, contraviniendo lo especificado en la Ley; colocación de rótulos, señales o símbolos, publicidad comercial, cables, antenas o conducciones aparentes en fachadas o cubiertas de los Monumentos, o de los Jardines Históricos; realizar obras sin autorización de la administración cultural, en Conjuntos, Sitios o Zonas Arqueológicas, antes de aprobarse el plan de protección; realizar obras en contra de dicho Plan; la realización de excavaciones arqueológicas sin autorización o incumpliendo los términos de la misma, u otras obras ilícitas en relación con hallazgos casuales de objetos arqueológicos no comunicados.

⁴⁶⁵ VERCHER NOGUERA, Antonio, «Delitos contra el Patrimonio Histórico», en VV.AA., *I Curso teórico-práctico de delito ecológico*, Madrid, marzo de 1998.

⁴⁶⁶ Que forman parte del Título IX (y último) de la Ley del Patrimonio Histórico Español que lleva por nombre: «De las infracciones administrativas y sus sanciones».

⁴⁶⁷ Según el artículo 76.2 de la Ley del Patrimonio Histórico Español.

⁴⁶⁸ Se relacionan exclusivamente aquellos casos que afectan más directamente al Patrimonio Urbano, incluidos todos en el artículo 76.1 apartado a) y b), a que hace referencia el artículo 76.3 apartado A) de la Ley del Patrimonio Histórico Español.

⁴⁶⁹ Se relacionan aquellos casos mencionados en el artículo 76.1 apartados c), d), e), y f), a que hace mención el artículo 76.3 apartado B) de la Ley del Patrimonio Histórico Español.

- Multa de *hasta 100.000.000 de pesetas* para una serie de casos que se refieren sobre todo a la exportación o al Patrimonio documental y bibliográfico, pero entre los que destaca, para la materia objeto de esta publicación, el derribo, desplazamiento o remoción ilegales de cualquier inmueble afectado por un expediente de declaración de Bien de Interés Cultural⁴⁷⁰.

Si se trata de una multa por faltas leves o graves (es decir, hasta 25.000.000 de pesetas), la competencia sancionadora es de los Organismos competentes para la ejecución de la Ley. Para el caso de faltas muy graves (hasta 100.000.000 de pesetas), la competencia corresponde al Consejo de Ministros o a los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas⁴⁷¹. Respecto al procedimiento, deberá llevarse a cabo según lo dispuesto en el Real Decreto 1398/1993 de 4 de agosto⁴⁷².

Según la gravedad de la infracción así será su plazo de prescripción. En general, será de cinco años. Pero en el caso de las infracciones muy graves (sancionadas con multas que pueden llegar a los 100.000.000 de pesetas), este plazo se alarga hasta los diez años⁴⁷³.

⁴⁷⁰ Estos supuestos, según el artículo 76.3 apartado C) de la Ley del Patrimonio Histórico Español, son los que corresponden a las letras g), h), i) y j) del apartado 1.

⁴⁷¹ Según el artículo 78 de la Ley del Patrimonio Histórico Español.

⁴⁷² Que viene a concretar, para el procedimiento, lo especificado en el artículo 77 de la Ley del Patrimonio según el cual «las sanciones administrativas requerirán la tramitación de un expediente con audiencia del interesado para fijar los hechos que las determinen y serán proporcionales a la gravedad de los mismos, a las circunstancias personales del sancionado y al perjuicio causado o que pudiera haberse causado al Patrimonio Histórico Español».

⁴⁷³ Según el artículo 79 de la Ley del Patrimonio Histórico Español.

CAPÍTULO 6

LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

MEDIO AMBIENTE Y PATRIMONIO URBANO

Aparentemente, la inclusión del tema de las Evaluaciones de Impacto Ambiental en un estudio sobre los instrumentos de protección del Patrimonio Urbano podría parecer extraña. Pero todo depende del concepto de medio ambiente que se maneje. Cada vez más, se hace un uso extensivo del mismo⁴⁷⁴, predominando en la actualidad un enfoque integrado que tiende a considerar como un todo el conjunto de relaciones entre elementos naturales y artificiales que soportan la sociedad humana⁴⁷⁵.

En cualquier caso, la aplicación de las técnicas de evaluación de impacto ambiental a temas de protección del Patrimonio está fuera de toda duda, puesto que, como veremos, la propia ley así se encarga de establecerlo⁴⁷⁶. De tal forma que es un ejemplo más de cómo paulatinamente va quebrando el prin-

⁴⁷⁴ Como el que propuso en su momento Fernando Mola de Esteban, en su trabajo titulado *La defensa del medio humano* (Ministerio de la Vivienda, Madrid, 1972).

⁴⁷⁵ «Sin embargo, la realidad del MA es sustancialmente más compleja, ya que resulta de la interacción de elementos diversos entre los que se establecen relaciones significativas; sería, pues, apropiado hablar del MA como simbiosis entre los componentes naturales y artificiales, que dan soporte al hombre, y la propia sociedad humana, que sería, en consecuencia, parte integrante de su propio medio» (VALENZUELA RUBIO, Manuel, «El medio ambiente urbano: su conceptualización y problemática desde la óptica geográfica», en VV.AA., *Geografía y medio ambiente*, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Madrid, 1984, p. 275).

⁴⁷⁶ En el artículo 6.º del Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, que aprueba el Reglamento para la ejecución del Real Decreto Legislativo de evaluación de impacto ambiental, puede leerse cuando se refiere al contenido de la evaluación de impacto ambiental: «Asimismo, debe comprender la estimación de la incidencia que el proyecto, obra o actividad tiene sobre los elementos que componen el Patrimonio Histórico español, sobre las relaciones sociales y las condiciones de sosiego público, tales como ruidos, vibraciones, olores y emisiones luminosas, y de cualquier otra incidencia ambiental derivada de su ejecución».

cipio de separación entre la protección de los Patrimonios Cultural y Natural⁴⁷⁷. En el campo jurídico sólo algunos autores siguen manteniendo la necesidad de sustentar un concepto restringido del medio ambiente⁴⁷⁸, siendo cada vez más aquellos que piensan que es necesario incluir el «medio humano»⁴⁷⁹.

El problema, que muchas veces se mezcla también con la polémica sobre la necesidad o no de una Ley general sobre Medio Ambiente, es complejo y con muchas aristas. De lo que no hay duda es que ya se producen problemas de delimitación en estos campos. Así, en la Ley del Patrimonio Histórico Español de 1985, puede leerse en el artículo 15.4 que (cursiva del autor): «Sitio histórico es el *lugar o paraje natural*, vinculado a acontecimientos o recuerdos del pasado, a tradiciones populares, *creaciones culturales o de la naturaleza* y a obras del hombre que posean valor histórico, etnológico, paleontológico o antropológico». Pues bien, el artículo 16.2 de la Ley de Conservación de los Espacios Naturales⁴⁸⁰ dice que (cursiva del autor): «Se considerarán también Monumentos Naturales las formaciones geológicas, los yacimientos paleontológicos y demás elementos de la gea que reúnan un interés especial por la singularidad o importancia de sus valores científicos, *culturales* o paisajísticos». Y luego, en el artículo 17.1 (cursiva del autor): «Los Paisajes Protegidos son aquellos lugares concretos del medio natural que, por sus *valores estéticos y culturales*, sean merecedores de una protección especial». Es un ejemplo de cómo dos ordenaciones sectoriales distintas pueden aplicarse al mismo objeto de protección⁴⁸¹.

De esta forma, normativas pensadas en principio para proteger determinados supuestos, pueden acabar ocupándose de otros aparentemente muy

⁴⁷⁷ Así, al referirse al concepto de medio ambiente que se desprende del análisis del artículo 45 de la Constitución, dice Juan Rosa Moreno: «Este medio ambiente natural recogido por el citado precepto, aun ensanchando su ámbito cuanto se quiera, se ve desbordado por la acepción que de ambiente se utiliza en el mecanismo de evaluación de impacto ambiental, concepción referida al medio ambiente humano...» (*Régimen jurídico de la evaluación de impacto ambiental*, Trivium, Madrid, 1993).

⁴⁷⁸ Como Martín Mateo, R. («La calidad de vida como valor jurídico», *Revista de Administración Pública* 117, 1988), o López Ramón, F. («Ideas acerca de la intervención administrativa sobre el medio ambiente», *Documentación Administrativa* 190, 1981).

⁴⁷⁹ Entre otros: BARRERO RODRÍGUEZ, C., *op. cit.*, p. 394; DOMPER FERRANDO, J., *El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas*, Civitas, Madrid, 1992, p. 455; MARTÍN REBOLLO, L., «Medio ambiente y responsabilidad de la administración», *Revista Española de Derecho Administrativo* 11, 1976, p. 640; PÉREZ MORENO, A., «Ley general y/o leyes sectoriales para la protección del medio ambiente», *Documentación Administrativa* 190, 1981, p. 455, también en «Las bases de un derecho ambiental europeo», *Temas de Administración Local* 24, 1988, p. 256.

⁴⁸⁰ Ley 4/1989, de 4 de marzo, de conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y Fauna silvestres.

⁴⁸¹ Lo que no debería de suponer un grave inconveniente si no fuera por el hecho de que ambas normativas siguen regímenes diferentes, lo que puede dar lugar a situaciones ciertamente chocantes.

alejados de los primeros. Así, la técnica de evaluación de impacto ambiental nacida por la presión ejercida por los grupos ecologistas americanos para evitar la degradación del medio natural producida grandes actuaciones antrópicas, pronto se ocupó también de cuestiones higienistas⁴⁸² y, por extensión de todo el medio ambiente incluidos los elementos culturales del mismo⁴⁸³. Sin embargo, no fue directamente la National Environmental Policy Act (NEPA), aprobada por el Congreso y Senado americanos a finales de 1969, el origen de la normativa española sobre Evaluación de Impacto Ambiental. La causa directa, tal y como se estudia en el apartado siguiente, hay que buscarla en un mandato europeo.

EL MANDATO EUROPEO Y EL CONSTITUCIONAL

El 27 de junio de 1985 el Consejo de las Comunidades Europeas aprueba la directiva 337 referente a la evaluación de los impactos sobre el medio ambiente de ciertas obras públicas y privadas (85/337/CEE). Habían transcurrido dieciséis años desde la aprobación de la *National Environmental Policy Act*⁴⁸⁴. Algunos de los países miembros de la Comunidad habían ido aprobando leyes nacionales que, de alguna forma, intentaban atender a las cuestiones del medio ambiente. Pero otros no, y en una sociedad básicamente económica (CEE) se producían de hecho condiciones de concurrencia desiguales entre los países miembros⁴⁸⁵. Éste era uno de los problemas que intentaba atajar la directiva.

⁴⁸² Antes de la aprobación de la *National Environmental Policy Act* (NEPA) a finales de 1969, se había producido una serie de instrumentos normativos tendentes a la preservación del medio natural como la *Clean Air Act* de 1963 que ya incluía preocupaciones higienistas. Todo el proceso que culmina en la aprobación de la NEPA puede consultarse en BARTLETT, Robert V. y CALDWELL, Lynton K., «Política nacional del medio ambiente a través de la evaluación de impacto ambiental: la experiencia estadounidense», *Ambiente y Recursos Naturales* 1, 1986.

⁴⁸³ En la misma NEPA se maneja ya un concepto amplio de ambiente, incluyendo los condicionantes sociales, tal y como se desprende de la lectura de la sección 101. Pero en toda ella se habla de «medio ambiente humano». Por ejemplo, en la sección 102.2.c: «Cuando una agencia federal se proponga llevar a cabo una acción importante, que tenga un efecto significativo sobre la calidad del *medio ambiente humano*, debe preparar una estimación detallada de los efectos ambientales producidos y ponerla a disposición del Presidente del Congreso, y de los ciudadanos americanos» (cursivas y traducción del autor).

⁴⁸⁴ Pero la Comunidad Europea no había estado ociosa todo ese tiempo. Se habían realizado durante los diez años anteriores multitud de sesiones de trabajo y reuniones, realizado informes, consultas, etc. La historia de esta directiva puede consultarse en un trabajo muy interesante de CHAMBAULT, Jean-François, «Les études d'impact et la communauté européenne», *Revue Juridique de l'Environnement* 4.

⁴⁸⁵ Esta cuestión aparece específicamente reconocida como uno de los problemas a los que la directiva daba respuesta en uno de sus mismos Considerandos: «Considerando que la existencia de disparidades entre las legislaciones en vigor en los diferentes Estados miembros,

La sección 102 de la NEPA decía que las agencias federales que se propusieran realizar una «acción importante» que tuviera un «efecto significativo» sobre el medio ambiente debían realizar un estudio detallado de sus efectos para que fuera público. Pero lo que fuera esa acción *importante* con efectos *significativos* sobre el medio ambiente se dejaba en la normativa sin precisar. Este sistema, que se puede denominar «abierto», no fue el seguido por la directiva comunitaria. Aunque en su artículo 2.º exige la necesidad de evaluación de impacto para aquellos proyectos de notable influencia sobre el ambiente en razón de su naturaleza, dimensión y localización, lo cierto es que *tipifica los proyectos concretos que deben someterse a esta evaluación* en los Anexos I y II. Se trata de un sistema que podría denominarse de «lista cerrada» ya que sólo deben de estar sometidos a las prescripciones de esta directiva los proyectos que se relacionan específicamente en ella. La definición de lo que sea *proyecto* aparece en el artículo 1.º: la realización de trabajos de construcción, de otras instalaciones o de obras; otras intervenciones en el medio natural o en el paisaje, comprendidas las destinadas a la explotación de los recursos del suelo.

Lo que se pretende es una acción de tipo preventivo⁴⁸⁶ ya que la propia directiva en su preámbulo dice que «la autorización de proyectos públicos o privados con incidencia notable sobre el medio ambiente no debería otorgarse antes de una evaluación previa de los efectos importantes que tengan sobre el medio». En realidad se trata de un análisis de lo que le sucedería al medio ambiente en el que se va a realizar un proyecto antes de llevarlo a cabo. Para ello deberán identificarse y valorarse los efectos sobre los factores siguientes: el hombre, la fauna, la flora, el suelo, el agua, el aire, el clima, el paisaje, y la interacción entre todos ellos. Además, también deberán ser considerados los bienes materiales y el Patrimonio Cultural⁴⁸⁷.

Respecto a la participación y publicidad, el artículo 6.2 dice que las informaciones recibidas serán puestas a disposición del público y, asimismo, que «se dé al público afectado la posibilidad de exponer su parecer antes de que el proyecto sea aprobado». Parece claro en la directiva que debe tratarse de una verdadera *participación* pública y no una simple *información* al público.

Pues bien, al entrar España en la CEE (el 1.º de enero de 1986) resultó obligatorio transponer esta directiva antes del 3 de julio de 1988. Y así se hizo

en materia de evaluación de la repercusión que sobre el medio ambiente pueden producir los proyectos, es susceptible de crear condiciones desiguales de concurrencia...».

⁴⁸⁶ GARCÍA-VALDECASAS Y FERNÁNDEZ, Rafael, «La protección del medio ambiente y el ordenamiento jurídico de la Comunidad Europea; la jurisprudencia del tribunal de justicia de Luxemburgo», en Ruiz-Rico Ruiz, Gerardo (coord.), *La protección del medio ambiente en el ordenamiento jurídico español*, Universidad de Jaén, Jaén, 1995, p. 68.

⁴⁸⁷ Todos estos factores son los que el artículo 3 de la directiva dice que deben ser considerados.

mediante el Real Decreto Legislativo 1302/86, de 28 de junio, publicado el 30 de junio de 1986⁴⁸⁸. Resulta de esta forma que el sistema de Evaluación de Impacto Ambiental en la legislación española proviene directamente de la transcripción de esta directiva comunitaria.

Pero resulta también imprescindible mencionar el mandato constitucional que se encuentra en el artículo 45 del texto de 1978. Su análisis, casi exhaustivo en algunos casos está ya realizado por diversos autores⁴⁸⁹. Sin embargo, parece conveniente resaltar algunos temas.

El primero es que, según el artículo 45.2, una de las obligaciones del Estado consiste en la protección ambiental: «Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva». Se trata de un mandato muy concreto que no va dirigido al individuo ni a la iniciativa privada, sino al Estado. Dado que se trata de algo nuevo para los poderes públicos, resultan necesarias nuevas potestades de la acción pública. Surge así la evaluación como una potestad que da contestación a esta necesidad. Ahora bien, también entre las obligaciones del Estado está la de promover la economía para (como se lee en el Preámbulo) «asegurar a todos una digna calidad de vida»⁴⁹⁰. La compatibilidad entre ambos mandatos, difícil pero necesaria, es uno de los retos a los que debe enfrentarse la sociedad española⁴⁹¹.

La segunda cuestión, derivada también del artículo 45.2, se refiere a la introducción de la racionalidad para conseguir la consecución de este manda-

⁴⁸⁸ Según Santiago González Alonso al referirse al Real Decreto Legislativo 1302/86, de 28 de junio: «El citado Real Decreto, promulgado en uso de la potestad delegado al Gobierno por la Ley 47/1985, de 27 de diciembre, de Bases de Delegación al Gobierno para la aplicación del derecho de las Comunidades Europeas, dispone que será de aplicación a los dos años de su entrada en vigor que, al no expresarse específicamente, lo es a los veinte días de su publicación: por tanto su aplicación es a partir del 20 de julio de 1988 (es de esperar que los diecisiete días de retraso respecto a lo exigido por la Directiva 337, no sean utilizados como argumento de rigor para una denuncia comunitaria...)» («Marco jurídico español de las Evaluaciones de Impacto Ambiental», en VV.AA., *Jornadas sobre Evaluación de Impactos Ambientales*, Sevilla, 1988).

⁴⁸⁹ Entre otros, pueden consultarse: FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, «El medio ambiente en la Constitución Española», *DA* 190, 1981; también PÉREZ MORENO, ESCRIBANO y LÓPEZ GONZÁLEZ, *Constitución y Medio Ambiente*, Instituto de Desarrollo Regional, Universidad de Sevilla, 1982; o DOMPER, J., *op. cit.*

⁴⁹⁰ Resulta clarificador el trabajo dirigido por Garrido Falla, *El modelo económico en la Constitución Española*.

⁴⁹¹ En la sentencia 64/1982 del Tribunal Constitucional se analiza el problema de conciliar el artículo 45 de la Constitución que se refiere a *protección del medio ambiente* con el 130-1.º relativo al *desarrollo económico*. Sostiene la necesidad de conciliar ambos, y respecto al conflicto planteado afirma que las normas de la Ley catalana no ocasionan «tan grave quebranto a la economía nacional como para que sea imperativo y con carácter general proclamar la protección de ésta sobre la del medio ambiente».

to: «Los poderes públicos velarán por la utilización racional...». Por supuesto que la racionalidad se puede introducir de muchas maneras en este campo, pero una de las que sin duda parece más adecuada para proteger el medio ambiente es la prevención⁴⁹². De forma que los métodos más adecuados de defensa de los recursos naturales deberían ser los preventivos.

A la tercera cuestión ya se había hecho alusión al comienzo del capítulo: el concepto de ambiente. Desde el punto de vista constitucional, nada parece indicar que el concepto de ambiente que se propugna sea un concepto muy amplio. Cuando en el artículo 45.1 puede leerse que: «Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo», no se está estableciendo ninguna indicación respecto a lo que pueda entenderse por tal. Pero el 45.2 da una indicación mucho más precisa: «Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales...». La expresión *recursos naturales* parece fuera de toda duda; podría deducirse de la misma que el legislador propugna una interpretación restrictiva del medio ambiente circunscrita a los elementos de la naturaleza, dejando los *artificiales* aparte. Sin embargo, de lo que no hay ninguna duda, tal y como ya se ha expuesto, es de que este tipo de temas (sociales, económicos y culturales) aparecen como de obligado tratamiento en las Evaluaciones de Impacto Ambiental. Han tenido que ser interpretaciones doctrinales (casi todas fundamentadas en el concepto de recurso con obvias implicaciones económicas y sociales) los intentos de conciliar ambos supuestos⁴⁹³.

El último apunte se refiere a la relación entre la titularidad del bien ambiental y la necesidad de su defensa. Y aquí sí que no parece ser necesario hacer ningún tipo de interpretación. Como dice Juan Rosa Moreno: «Ambas premisas conceptuales son recogidas por la Constitución y conducen a prescindir, como límite de la acción protectora, tanto del dato de la titularidad del bien, como del de la titularidad de la acción contaminante». De forma que, desde el punto de vista de la Evaluación de Impacto, resulta irrelevante que el bien a proteger o el proyecto a evaluar sean propiedad del Estado, de un particular o de la Iglesia Católica.

LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

En el momento de escribirse estas notas la regulación española se produce mediante dos normas: El Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de ju-

⁴⁹² ESCRIBANO COLLADO, «Ordenación del territorio y medio ambiente en la Constitución», en *Estudios sobre la Constitución Española*, Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría. Civitas, Madrid, 1991.

⁴⁹³ LÓPEZ, Fernando, *op. cit.*

lio de Evaluación de Impacto Ambiental, de obligado cumplimiento en todo el territorio del Estado. Y el Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el reglamento para la ejecución del anterior, de aplicación a la Administración del Estado y, en el momento actual, con carácter meramente supletorio en las Comunidades Autónomas.

Habría que empezar precisando algunas cuestiones terminológicas que, generalmente, son fuente de errores importantes sobre todo para aquellos que se acercan a estas cuestiones procedentes de otros campos del saber. En primer lugar hay que diferenciar entre la *Evaluación de Impacto Ambiental* y los *Estudios y Declaraciones* de impacto.

La Evaluación de Impacto, en su aspecto material, es una potestad de la administración «en virtud de la que se identifican y estiman los impactos que la ejecución de una determinada acción causa sobre el ambiente, y se adoptan las medidas adecuadas para su protección»⁴⁹⁴. Para ello resulta necesario conocer el estado ambiental «antes» y «después» de producirse el impacto, previamente a la producción del mismo. Siguiendo a Juan Rosa, en su vertiente formal «se trata de un procedimiento administrativo, revestido de la potestad de evaluación a través del que debe ejercitarse la misma»⁴⁹⁵.

El Estudio de Impacto Ambiental se refiere precisamente a aquella parte de la Evaluación de Impacto que permite estimar la incidencia de la acción sobre el medio en el que se desarrolla. Según las guías metodológicas para la elaboración de estudios de impacto ambiental sería aquel conjunto de «trabajos encaminados a predecir las consecuencias de la ejecución del proyecto sobre el medio ambiente y establecer medidas correctoras. Básicamente incluye una descripción medioambiental del proyecto y de la situación preoperacional del medio que puede ser afectado; la definición y valoración de las alteraciones que pueden producirse, así como las medidas correctoras tendentes a eliminarlas y/o minimizarlas; el establecimiento de un programa de vigilancia y recuperación y la especificación de los impactos residuales que tienen lugar después de aplicar las medidas correctoras»⁴⁹⁶.

Esta definición y otras de diferentes autores⁴⁹⁷, siguen lo especificado en el Anexo I (Conceptos técnicos) del R. D. 1131/1988, de 30 de no-

⁴⁹⁴ ROSA MORENO, J., *op. cit.*, p. 169.

⁴⁹⁵ Este concepto no coincide con el de «evaluación ambiental» de la NEPA que es el documento que analiza si es necesario llegar a realizar un Estudio de Impacto Ambiental. Para mayores detalles, véase GARCÍA URETA, A., «Normativa internacional de evaluación de impacto ambiental», en Peinado y Sobrini, *Avances en evaluación de impacto ambiental y ecoauditoría*, Trotta, Madrid, 1997, pp. 169-222.

⁴⁹⁶ MOPU, *Guías metodológicas para la elaboración de estudios de impacto ambiental. Carreteras y ferrocarriles*, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Madrid, 1989, p. 19.

⁴⁹⁷ Como por ejemplo: «procedimiento jurídico-administrativo que tiene por objetivo la identificación, predicción e interpretación de los impactos ambientales que un proyecto o actividad produciría en caso de ser ejecutado, así como la prevención, corrección y

viembre, donde se definen la mayor parte de estos conceptos. Así, respecto al Estudio de Impacto Ambiental, dice que «es el documento técnico que deber presentar el titular del proyecto, y sobre la base del que se produce la Declaración de Impacto Ambiental. Este estudio deberá identificar, describir y valorar de manera apropiada, y en función de las particularidades de cada caso concreto, los efectos notables previsibles que la realización del proyecto produciría sobre los distintos aspectos materiales». Éste no es el momento ni el lugar de explicar las distintas metodologías que pueden utilizarse para realizar un estudio de este tipo que, en cualquier caso, suelen ser muy técnicas y dependientes de cada caso concreto⁴⁹⁸.

Por último, *la Declaración de Impacto Ambiental* es la resolución final, tomada por el órgano competente, visto el Estudio de Impacto, las alegaciones de las partes, etc. Según el Anexo I (Conceptos técnicos) del R. D. 1131/1988, de 30 de noviembre, la declaración de impacto ambiental es «el pronunciamiento de la autoridad competente de medio ambiente, en el que, de conformidad con el artículo 4 del Real Decreto Legislativo 1302/1986, se determina, respecto a los efectos ambientales previsibles, la conveniencia o no de realizar la actividad proyectada, y, en caso afirmativo, las condiciones que deben establecerse en orden a la adecuada protección del medio ambiente y los recursos naturales». Hay que destacar el hecho de que la Declaración de Impacto es una singularidad del sistema español y que no se exige, como tal, en la directiva europea⁴⁹⁹.

De tal forma que el procedimiento de *Evaluación de Impacto Ambiental* consta de una pieza básica, *el Estudio de Impacto* que, conjuntamente con el sistema de alegaciones y participación pública, fundamenta la *Declaración de Impacto Ambiental*, que no es más que la resolución de dicho procedimiento.

valoración de los mismos, todo ello con el fin de ser aceptado, modificado o rechazado por parte de las distintas administraciones públicas competentes» (CONESA FERNÁNDEZ-VITORIA, V., *Guía metodológica para la evaluación del impacto ambiental*, Mundi-Prensa, Madrid, 1995).

⁴⁹⁸ Pueden encontrarse un resumen bastante sintético en CASERMEIRO, GONZAGA y SOBRINI, «Aspectos básicos de la evaluación de impacto ambiental», en Peinado y Sobrini, *op. cit.*, pp. 27-30. También en CONESA FERNÁNDEZ-VITORIA, V., *op. cit.* Asimismo pueden consultarse las *Guías Metodológicas para la elaboración de Estudios de Impacto Ambiental*, publicadas por el antiguo MOPU. Y en relación con la planificación, HIGUERAS, E., *El impacto ambiental y la planificación*, Instituto Juan de Herrera, Madrid, 1999.

⁴⁹⁹ En la Directiva 85/337/CEE solamente se menciona el tema en su artículo primero cuando define la autorización como «la decisión de la autoridad o de las autoridades competentes que confieren al maestro de obra el derecho de realizar el proyecto». Es decir, se permite que la autorización se deniegue o no sin que exista necesariamente un acto expreso de declaración de impacto.

ÁMBITO DE APLICACIÓN

Ya se ha indicado al comenzar el capítulo que la sección 102 de la NEPA obligaba a realizar un estudio detallado de sus efectos si se trataba de realizar una «acción importante» que tuviera un «efecto significativo» sobre el medio ambiente. Este sistema, que podríamos denominar abierto, frente al propugnado por la directiva europea que incluye en sus anexos un listado de proyectos sometidos a evaluación, presenta la desventaja de su indeterminación. Pero, en cambio, resulta mucho más flexible. A veces, determinado tipo de proyectos no incluidos en la lista pueden tener un notable impacto en el medio ambiente sin que sea posible obligar a que se sometan al procedimiento de evaluación.

En el caso español, se establece un listado de actividades sometidas al procedimiento, que recoge todas las incluidas en el Anexo I de la Directiva europea exactamente con su misma definición, y cinco del Anexo II⁵⁰⁰. Este listado aparece en el Anexo del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de julio de Evaluación de Impacto Ambiental. Listado que se detalla y concreta en el Anexo II del Real Decreto 1131/1988, de 30 de septiembre, por el que se aprueba el reglamento para la ejecución del anterior. Aunque la concreción y detalle del reglamento pueda parecer adecuada, la realidad es que restringe todavía más el número de proyectos afectados. De tal forma que parámetros tales como la peligrosidad de la actividad o la fragilidad del medio quedan totalmente excluidos en aras de una «seguridad jurídica» que sacrifica la «seguridad ambiental». Solamente cuando se habla de las primeras repoblaciones «cuando entrañen riesgos de graves transformaciones ecológicas negativas» puede introducirse un cierto criterio cualitativo en el listado⁵⁰¹. Puede decirse, por tanto, que en la mayoría de los casos el ámbito queda fijado por

⁵⁰⁰ Las que correspondientes al Anexo I son las siguientes: refinerías de petróleo bruto e instalaciones de gasificación y licuefacción; centrales térmicas e instalaciones de combustión; almacenamiento permanente de residuos radiactivos; siderúrgicas integrales; instalaciones relacionadas con el amianto; instalaciones químicas integradas; autopistas, autovías, FE.CC. de largo recorrido, aeropuertos; puertos comerciales; instalaciones de eliminación de residuos tóxicos y peligrosos. Las que se han sumado correspondientes al Anexo II son las siguientes: puertos deportivos; grandes presas; primeras repoblaciones forestales cuando entrañen riesgos de graves transformaciones ecológicas negativas; extracción a cielo abierto de hulla, lignito y otros minerales; y también aeropuertos de uso particular.

⁵⁰¹ Aunque también en este caso trata de restringir el ámbito cuando, un poco más adelante puede leerse en el mismo Anexo II del Reglamento que: «Existirá riesgo de grave transformación ecológica negativa cuando se dé alguna de las circunstancias siguientes: la destrucción parcial o eliminación de ejemplares de especies protegidas o en vías de extinción; la destrucción o alteración negativa de valores singulares botánicos, edáficos, históricos, geológicos, literarios, arqueológicos y paisajísticos; la actuación que, por localización o ámbito temporal, dificulte o impida la nidificación o la reproducción de especies protegidas...». Puede notarse como, aún es este caso, el legislador tiende a ceñir todo lo posible del ámbito.

parámetros técnicos⁵⁰², e incluso en algunos casos, administrativos⁵⁰³, que determinan los umbrales.

De tal forma que siempre que se pretenda realizar alguno de los proyectos de la lista deberá someterse al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental. Pero no siempre, existen exclusiones.

En primer lugar la *exclusión genérica* del artículo 2 del Reglamento que permite eliminar del procedimiento de evaluación, tanto los proyectos relacionados con la defensa nacional, como aquellos aprobados específicamente por una Ley del Estado. Como hace notar Juan Rosa⁵⁰⁴, en el caso español existe una situación singular que corresponde al dominio hidráulico. Dado que las obras públicas que se realicen en este ámbito que afecten a varias Comunidades Autónomas o bien sean de interés general han de ser aprobadas por ley, puede llevar a que las grandes presas queden excluidas del procedimiento de evaluación. Y es que los términos en los cuales se pronuncia la norma son taxativos. Dice textualmente el artículo 2 del reglamento: «Quedan excluidos del ámbito de aplicación del presente reglamento: a) los proyectos relacionados con la defensa nacional; b) los proyectos aprobados específicamente por una ley del Estado». No dice «podrán ser excluidos», dice «quedan excluidos».

Pero además existe otro mecanismo de exclusión en el artículo 3 del Reglamento, que podría denominarse de *exclusión singularizada*. El Consejo de Ministros, mediante acuerdo motivado, podrá excluir del procedimiento de evaluación de impacto un proyecto determinado. Aunque el asunto se rodee de una serie de cautelas⁵⁰⁵ lo cierto es que el Gobierno de la nación (no el Parlamento) se encuentra con una importante vía de escape.

Para terminar este apartado es conveniente mencionar que las Comunidades Autónomas tienen plena capacidad para aumentar el ámbito con más supuestos de los establecidos en la Ley Estatal. Es más, otras leyes también esta-

⁵⁰² Así, en el caso de las «instalaciones destinadas a la extracción de amianto, así como del tratamiento y transformación del amianto y de los productos que contienen amianto: para los productos de amianto-cemento, una producción anual de más de 20.000 toneladas de productos terminados; para las guarniciones de fricción, una producción anual de más de 50 toneladas de productos terminados, y para otras utilidades de amianto, una utilización de más de 200 toneladas por año».

⁵⁰³ Así, respecto a la extracción a cielo abierto de hulla, lignito u otros minerales habla de «explotaciones visibles desde autopistas, autovías, carreteras nacionales y comarcales o núcleos urbanos superiores a 1.000 habitantes o situadas a distancias inferiores a 2 kilómetros de tales núcleos».

⁵⁰⁴ ROSA MORENO, Juan, *op. cit.*, pp. 198-199.

⁵⁰⁵ Entre otras: el acuerdo contendrá las previsiones que estime necesarias con objeto de minimizar el impacto ambiental del proyecto; informará a la Comisión de las Comunidades Europeas de los motivos que justifican la exención que pondrá además a disposición del público interesado; también examinará la conveniencia de efectuar otra forma distinta de evaluación. Quizá la cautela más importante sea el carácter fiscalizador que parece adquirir la Comisión de las Comunidades Europeas.

tales podrían recurrir al procedimiento de la Evaluación de Impacto para sus fines específicos. La Ley de Patrimonio Histórico Español no lo ha hecho pero, por ejemplo, la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Espacios Naturales y Flora y Fauna silvestres, sí. Así, en la disposición adicional segunda se obliga a realizar la Evaluación de Impacto Ambiental en el caso de eliminación de la cubierta vegetal del suelo en determinadas circunstancias⁵⁰⁶.

El caso de la Ley de Espacios Naturales es, además, especial ya que rompe, en cierta medida el sistema de lista cerrada del Decreto de Impacto Ambiental. Efectivamente, el artículo 4.4.e refiriéndose al contenido de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales dice, entre otros, que deberá incluir la «concreción de aquellas actividades, obras o instalaciones públicas o privadas a las que deba aplicárseles el régimen de evaluación previsto en el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental». Este apartado del artículo 4.4 es sumamente importante no solamente porque supone una ruptura en el sistema de lista, tal y como se ha dicho, sino porque deja en manos de los Planes de Ordenación de Recursos la determinación de cuáles sean los proyectos o actividades a los que alcance el sistema de Evaluación de Impacto⁵⁰⁷.

LOS ESTUDIOS DE IMPACTO AMBIENTAL

Ya se ha explicado que se trata de la pieza fundamental de la Evaluación de Impacto. Su contenido es muy parecido al de la NEPA y también al de la Directiva europea. Suele contener los siguientes datos:

- *Descripción del proyecto*⁵⁰⁸. Suele incluir una descripción de las características físicas del proyecto y de las necesidades de utilización de suelo durante las fases de construcción y funcionamiento. También las características de los

⁵⁰⁶ Dice textualmente la disposición adicional segunda: «Se amplía la lista de actividades sometidas a evaluación de impacto ambiental contenida en el Anexo I del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, con la inclusión en la misma de las transformaciones de uso del suelo que impliquen la eliminación de la cubierta vegetal arbustiva o arbórea y supongan riesgo potencial para las infraestructuras de interés general de la Nación y, en todo caso, cuando dichas transformaciones afecten a superficies superiores a 100 hectáreas».

⁵⁰⁷ Según Juan Rosa: «En definitiva y con un sentido práctico, a través de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales puede, mediante la articulación del criterio ecológico, establecerse un listado de "zonas de sensibilidad" en las que cualquier tipo de actividad pueda implicar efectos ambientales significativos y, por tanto, se halle sometida a evaluación de impacto» (*op. cit.*, p. 202).

⁵⁰⁸ Dice textualmente el artículo 2.1.a del Real Decreto 1302/1986: «Descripción general del proyecto y exigencias previsibles en el tiempo, en relación con la utilización del suelo y de otros recursos naturales. Estimación de los tipos y cantidad de residuos vertidos y emisiones de materia o energía resultantes».

procedimientos de fabricación, tales como la naturaleza y cantidades de los materiales utilizados, y los tipos y cantidades de residuos y emisiones producidas.

- *Soluciones alternativas.* Descripción y explicación de las soluciones alternativas al proyecto, indicando las principales razones de su elección.

- *Inventario ambiental.* Básicamente una descripción de los elementos del medio ambiente que puedan resultar afectados por el proyecto propuesto. Debe comprender, como mínimo la población, la fauna, la flora, el suelo, el aire, el agua, los factores climáticos, el paisaje y los bienes materiales, incluido el Patrimonio Histórico-artístico y el arqueológico⁵⁰⁹, y las interacciones entre los elementos citados. Ya puede comprenderse la importancia de esta norma para el tema que nos ocupa de protección del Patrimonio Urbano. El Reglamento del RDL de EIA todavía es más taxativo cuando dice en su artículo 6 que la Evaluación de Impacto Ambiental debe comprender la estimación de la incidencia que el proyecto vaya a tener (entre otros) sobre «... los elementos que componen el Patrimonio Histórico Español, sobre las relaciones sociales y las condiciones de sosiego público, tales como ruidos, vibraciones, olores y emisiones luminosas...».

- *Efectos producidos por el proyecto*⁵¹⁰. Impactos sobre los elementos del inventario ambiental realizado: positivos y negativos, temporales y permanentes, simples y acumulativos o sinérgicos, directos e indirectos, reversibles e irreversibles, recuperables e irrecuperables, periódicos e irregulares, continuos y discontinuos. También se diferenciará entre impactos ambientales compatibles, moderados, severos y críticos⁵¹¹. La valoración de estos efectos es, básicamente, el trabajo de los equipos que se dedican a ello. No es este el lugar de plantear las metodologías utilizadas pero sí se pueden dar los títulos de las más utilizadas⁵¹²: matrices de Leopold, las técnicas del Comité Internacional de Grandes Presas, técnicas multicriterio, y el método de Sörensen.

- *Medidas correctoras.* Que permitan reducir, o si fuera posible, compensar los impactos negativos en el medio ambiente. Lo que debería intentarse en primer lugar es suprimir o minimizar los impactos limitando la incidencia del proyecto. Y sólo en segundo lugar compensar los efectos perniciosos. Respecto a la compensación se pueden producir problemas complicados: ¿se trata de compensar con bienes de la misma naturaleza? ¿Compensar en un lugar diferente? ¿Compensar dentro de quince o veinte años? En el Reglamento del RDL de la EIA se puede leer textualmente⁵¹³: «en defecto de las anteriores medidas, aquellas otras dirigidas a compensar dichos efectos, a ser posible

⁵⁰⁹ Según el artículo 2.1.b del Real Decreto de EIA.

⁵¹⁰ Según el artículo 2.1.b del Real Decreto de EIA.

⁵¹¹ Según el artículo 10 del Reglamento de EIA.

⁵¹² Puede encontrarse un resumen, así como los últimos avances, en PEINADO y SOBRINI, *op. cit.*

⁵¹³ Según el artículo 11 del Reglamento de EIA.

con acciones de restauración, o de la misma naturaleza y efecto contrario al de la acción emprendida».

- *Documento de síntesis*. Se trata del resumen del estudio y de sus conclusiones principales en términos «fácilmente comprensibles». En el Reglamento se llega incluso a la ironía, ironía legal (!) en todo caso, de decir que el «documento de síntesis no debe exceder de veinticinco páginas y se redactará en términos asequibles a la comprensión general»⁵¹⁴.

- *Programa de vigilancia ambiental*. Se trata de una exigencia que no aparecía en la Directiva Comunitaria y que, según los distintos autores que han tratado el tema, tiene una importancia fundamental. A pesar de ello el Reglamento del RDL de EIA sólo le dedica tres líneas: «el programa de vigilancia ambiental establecerá un sistema que garantice el cumplimiento de las indicaciones y medidas, protectoras y correctoras, contenidas en el estudio de impacto ambiental»⁵¹⁵.

EL PATRIMONIO HISTÓRICO EN LOS ESTUDIOS DE IMPACTO

Las referencias al Patrimonio, tanto en el Real Decreto Legislativo como en el Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental, son únicamente las vistas en los párrafos anteriores. La realidad es que, hasta el momento, en la práctica cotidiana de los EIA los elementos de naturalidad del ambiente tienen un peso notablemente superior a los antrópicos. Sin embargo esto no quiere decir que la situación deba de mantenerse siempre igual. En la norma, la fauna, la flora, el suelo, el aire el agua y los factores climáticos están al mismo nivel que el paisaje, la población o los bienes materiales «incluido el patrimonio histórico-artístico y el arqueológico».

Sin embargo, por ejemplo, en las Guías Metodológicas para la elaboración de Estudios de Impacto Ambiental que publicó el MOPU, la situación no es equiparable de ninguna forma. En la primera, que se refiere a Carreteras y Ferrocarriles, el Patrimonio Histórico español aparece en un subapartado sin numerar dentro del apartado 5.3.2 (Factores socio-culturales), englobado a su vez en el apartado 5.3 (Medio socioeconómico e institucional). Pues bien, la Guía le dedica exactamente dos párrafos. Uno para decir que los proyectos de carreteras y ferrocarriles permiten, en general, salvaguardar los monumentos histórico-artísticos que puedan verse inmersos en su trazado inicial, y otro para decir que se deber inventariar el Patrimonio Histórico existente⁵¹⁶. La situación no mejora

⁵¹⁴ Esta cita textual está extraída del artículo 12 del Reglamento. Claro que sin especificar el espacio entre caracteres, el tipo de letra, los márgenes, el espacio entre renglones...

⁵¹⁵ Según el artículo 11 del Reglamento del RDL de EIA.

⁵¹⁶ Se transcriben íntegramente los dos párrafos ya que son ilustrativos del desconocimiento, incluso del vocabulario, con que son tratados los temas de Patrimonio Histórico en los

apreciablemente cuando se trata de la descripción de alteraciones que pueden producirse: «Los elementos catalogados como el Patrimonio Histórico-español (*sic*), de interés arqueológico, etc., pueden verse afectados por la nueva vía, tanto de forma directa por la construcción de la misma como indirectamente, a través de los efectos que los niveles de inmisión atmosférica, especialmente SO₂ y NO_x, pueden generar sobre estos monumentos»⁵¹⁷. Por último, respecto a la lista orientativa de indicadores de impactos, aparece en el apartado de factores socio-culturales el siguiente: «número y valor de los elementos de patrimonio histórico-artístico y cultural afectados por la vía». Y eso es todo.

Mucho peor está tratado el tema en la segunda de las Guías que se ocupa de Grandes Presas donde se puede leer en el punto 5.4.7, que se refiere al valor de conservación del medio socioeconómico (en el que se incluye el Patrimonio Histórico), lo siguiente: «El valor de conservación del medio socioeconómico, no es susceptible de catalogación, ya que, a diferencia de los componentes del medio físico-natural, la subjetividad y la variedad en la casuística es una constante, al ser el hombre factor de causa y receptor de efecto de forma simultánea. Así, para ponderar correctamente el valor del ámbito se precisa de un esfuerzo objetivo. Sin embargo, se pueden establecer unas consideraciones generales adoptando la terminología utilizada para el medio biofísico, tales como “singularidad”, “rareza”, “fragilidad”, etc., que aplicadas sobre factores socioeconómicos pueden orientar a la evaluación de impactos o alteraciones»⁵¹⁸.

Ello no significa que haya de renunciarse a un importante mecanismo de protección del Patrimonio Urbano. Lo que probablemente sea necesario es incrementar el número de estudios e investigaciones que permitan introducir estos temas de forma seria en los Estudios de Impacto Ambiental, y crear los especialistas necesarios para hacerlo.

EL PROCEDIMIENTO Y LA DECLARACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

Si un promotor (público o privado) pretende realizar un proyecto, obra o actividad que se encuentra en la lista del Anexo I. ¿Cuál es el proceso?

estudios de impacto: «Las características específicas que poseen los proyectos de carreteras y ferrocarriles permiten, en sentido genérico, salvaguardar los monumentos histórico-artísticos que puedan verse inmersos en su trazado inicial. Pero si bien los monumentos ya clasificados son fácilmente respetables, no sucede lo mismo con los yacimientos arqueológicos no descubiertos todavía, o con los conjuntos urbanos singulares. Se debe por tanto inventariar el patrimonio histórico-español existente y analizar la probabilidad de que existan restos arqueológicos, localizándolos espacialmente» (MOPU, *Guías Metodológicas para la elaboración de estudios de impacto ambiental*. 1. *Carreteras y Ferrocarriles*, cit., p. 57).

⁵¹⁷ MOPU, *ibid.*, p. 91.

⁵¹⁸ MOPU, *Guías Metodológicas para la elaboración de estudios de impacto ambiental*. 2. *Grandes Presas*, cit., p. 80.

El sistema norteamericano plantea un procedimiento externo e independiente de lo que en Derecho se llama *procedimiento sustantivo* o procedimiento principal, que no es más que el proyecto, obra o actividad que se pretende llevar a cabo. En cambio, en el sistema francés la evaluación de impacto forma parte integrante de ese procedimiento principal, de forma que no existe ni procedimiento específico ni tan siquiera añade una fase más al mismo. *El sistema español* es un híbrido entre estos dos: incluye un procedimiento propio y específico pero que no es independiente. Es decir, que va unido al procedimiento sustantivo o principal. Se desenvuelve paralelamente a éste, y su resolución se incorpora a la resolución del principal⁵¹⁹. El proceso, que se describe en el Reglamento (y por tanto, sólo afecta de forma supletoria en las distintas Comunidades Autónomas) consta de las siguiente etapas:

Incoación del procedimiento. La persona que pretenda realizar un proyecto de los sometidos a Evaluación deberá comunicar al órgano ambiental competente esta pretensión, acompañando una Memoria-resumen, que recoja sus características principales⁵²⁰. Esta memoria también se remitirá al órgano encargado de autorizar el proyecto. Siendo el órgano ambiental competente «el que ejerza estas funciones en la Administración Pública donde resida la competencia sustantiva para la realización o autorización del proyecto»⁵²¹. Una vez recibida dicha Memoria, el órgano ambiental competente tiene un plazo de diez días para realizar consultas a las Administraciones, personas o instituciones que puedan verse afectadas⁵²², teniendo éstas un plazo de treinta días para remitir sus contestaciones. Recibidas las contestaciones, el órgano ambiental competente facilitará, en el plazo de 20 días al titular del proyecto su contenido, y le indicará los aspectos más relevantes que deben de ser evaluados en el Estudio de Impacto⁵²³.

La presentación del Estudio de Impacto. Desde el momento en que el promotor recibe las conclusiones de la consulta, puede empezar a realizar el Estudio de Impacto Ambiental. Cuando esté finalizado lo adjuntará como un do-

⁵¹⁹ Puede estudiarse la polémica sobre si se trata de un procedimiento especial o común EN ROSA MORENO, Juan, *op. cit.*, pp. 245-247.

⁵²⁰ Dice el artículo 13 del Reglamento que desarrolla el RDL de EIA que la persona «que se proponga realizar un proyecto de los comprendidos en el Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, comunicará al órgano de medio ambiente competente la mentada intención, acompañando una Memoria-resumen que recoja las características más significativas del proyecto a realizar, copia de la cual remitirá asimismo al órgano con competencia sustantiva».

⁵²¹ Según el artículo 5 del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio.

⁵²² El carácter absolutamente genérico y facultativo que el artículo 13 del Reglamento propone para las consultas a las «personas, Instituciones y Administraciones *previsiblemente afectadas*», lo único que hace es hurtar de forma bastante burda la necesaria participación pública en esta fase crucial del procedimiento. Fase en la que, según ese mismo artículo, se deciden *los contenidos específicos a incluir* en el estudio de impacto.

⁵²³ Según el artículo 14 del Reglamento.

cumento más de los aportados para conseguir la autorización de la actividad principal. Esto significa que se remite conjuntamente con el proyecto al órgano sustantivo (el encargado de autorizar el proyecto). También significa que el órgano ambiental va a recibir el Estudio de Impacto cuando estén totalmente acabados, tanto éste como el proyecto de la actividad a evaluar, lo que no parece demasiado razonable. Incluso, como se verá a continuación, en el caso de que sea obligatorio el trámite de información pública, una vez transcurrido este período.

El trámite de información pública. El Estudio de Impacto deberá someterse «dentro del procedimiento aplicable para la autorización o realización del proyecto al que corresponda, y conjuntamente con éste, al trámite de información pública y demás informes que en aquél se establezcan»⁵²⁴. En el caso de que el procedimiento principal para autorización del proyecto no sea objeto de información pública, el órgano ambiental competente deberá someterlo a dicho trámite (en este caso el plazo de información será de 30 días hábiles)⁵²⁵ cuando reciba del órgano sustantivo tanto el proyecto como el Estudio de Impacto Ambiental. La participación pública en este caso sigue la misma tónica que todas las demás de la Administración: en la práctica resulta inoperante. No es éste el momento de hacer una crítica del enfoque que se le ha dado a esta importantísima fase del procedimiento, simplemente señalar que más que *información pública* sería mucho más valioso que se tratara de una auténtica *participación pública*. Entre los defectos evidentes está la duración, idéntica a la del procedimiento sustantivo o de treinta días, pero en cualquier caso independiente del tipo de proyecto, su complejidad o volumen.

Remisión del expediente. Una vez realizada la información pública (si ésta se lleva a cabo a la vez que la de proyecto por el órgano sustantivo) «el órgano competente remitirá el expediente al órgano administrativo de medio ambiente, acompañado, en su caso, de las observaciones que estime oportunas, al objeto de que éste formule una declaración de impacto, en la que determine las condiciones que deban establecerse para la adecuada protección del medio ambiente y los recursos naturales»⁵²⁶.

Ampliación del Estudio. Con todo el expediente en su poder el órgano competente en materia ambiental puede estimar no aceptable el grado de información suministrado por el estudio y, por ello, devolverlo para su ampliación. El promotor tendrá un plazo de veinte días para completar el estudio, transcurridos los cuales se procederá a realizar la declaración de impacto⁵²⁷. Entre los muchos problemas que presenta esta ampliación del estudio probable-

⁵²⁴ Según el artículo 15 del Reglamento.

⁵²⁵ Según el artículo 17 del Reglamento.

⁵²⁶ Según el artículo 16 del Reglamento.

⁵²⁷ Según el artículo 17 del Reglamento.

mente el más importante sea el que se hurta a la información pública elementos que, en algunos casos, pueden tener un carácter verdaderamente decisivo, o cambiar de forma muy importante los planteamientos del problema.

La Declaración de Impacto Ambiental. Una vez recibido el expediente completo el Órgano ambiental competente cuenta con un plazo de treinta días para dictar la declaración de impacto ambiental. Según el artículo 18.1 del Reglamento «esta declaración determinará, a los solos efectos ambientales, la conveniencia o no de realizar el proyecto, y en caso afirmativo, fijará las condiciones en que deba realizarse». En el plazo de treinta días desde el momento de recepción del expediente el órgano ambiental remitirá la Declaración de Impacto Ambiental al Órgano de la Administración que ha de autorizar el proyecto. Se trata del acto que termina el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental y representa una novedad respecto al mecanismo planteado por la Directiva comunitaria. Según Martín Mateo⁵²⁸ se trata de un acto de trámite, preceptivo y *vinculante para la autoridad sustantiva*. En definitiva, se puede entender como una autorización previa de impacto. Como todo acto administrativo ha de ser comunicado y motivado.

Para finalizar sólo resta plantear dos cuestiones respecto a la Declaración de Impacto Ambiental. La primera es qué sucede en caso de discrepancias entre el órgano encargado de autorizar el proyecto y el medio ambiental. Según el artículo 20 del reglamento «resolverá el Consejo de Ministros, o el Órgano competente de la Comunidad Autónoma correspondiente, según la Administración que haya tramitado el expediente». La segunda se refiere a la inexistencia de Declaración de Impacto Ambiental en el caso de cualquiera de los proyectos que, por ley, estén obligados a ella. Según Juan Rosa: «Por tanto, aun adjetivando la Declaración de impacto ambiental como simple informe preceptivo y vinculante se podría, sin temor a caer en una errónea argumentación, sostener la nulidad de pleno derecho como consecuencia de su falta u omisión»⁵²⁹.

COMPETENCIAS EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

Existen en esta cuestión varios temas entremezclados: las relaciones entre la Unión Europea y los Estados miembros, las correspondientes al Estado Español respecto a las Comunidades Autónomas, y el papel que juegan los Ayuntamientos. Aunque a continuación básicamente se analiza la distribución de competencias entre CC.AA. y Estado resulta imprescindible dar alguna indicación sobre el tema europeo.

⁵²⁸ MARTÍN MATEO, Ramón, *Tratado de derecho ambiental*, Trivium, Madrid, 1991, pp. 330 ss.

⁵²⁹ ROSA MORENO, Juan, *op. cit.*, p. 282.

Es de sobra conocido que las competencias en materia medioambiental entre la Unión Europea y los Estados miembros son compartidas. El reparto se basa en los principios de subsidiariedad⁵³⁰ y proporcionalidad⁵³¹. Es un sistema del que puede decirse casi cualquier cosa menos que será rígido. El marco establecido en esta situación, por tanto, es un marco caracterizado por la flexibilidad. Se hace necesario ir determinando, caso por caso, qué Administración debe actuar.

Respecto del reparto competencial entre Estado y Comunidades Autónomas no se sigue este sistema. Leyendo conjuntamente los artículos 45, 148 y 149 de la Constitución española puede observarse una cierta contradicción derivada del concepto de medio ambiente que se maneja: amplio en el primer caso⁵³² y restringido en el segundo⁵³³. Esto es lo que ha llevado a algunos autores a hablar del carácter residual de las competencias en materia de medio ambiente⁵³⁴. Aunque esto no sucede en todos los casos⁵³⁵. El asunto resulta bastante importante ya que, en la práctica, significa una distribución de competencias diferente.

Para simplificar un poco la cuestión puede partirse del artículo 149.1.23 de la Constitución que atribuye al Estado competencias exclusivas en «legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección». Lo que deba

⁵³⁰ Dice el párrafo 2 del artículo 3b del Tratado de la Unión Europea: «En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario».

⁵³¹ Dice el párrafo 3 del artículo 3b del Tratado de la Unión Europea: «Ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del presente Tratado».

⁵³² Según el artículo 45.1 de la Constitución: «Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo».

⁵³³ En dichos artículos se van atribuyendo al Estado y a las Comunidades Autónomas una serie de competencias en materia de aguas, atmosféricas, de carreteras, costas, montes, vías pecuarias, etc., y además las de protección del medio ambiente.

⁵³⁴ Así, según Vicente Álvarez García, refiriéndose a los artículos 148.1.9 y 149.1.23: «En estos preceptos el medio ambiente tiene una naturaleza residual, es decir, sirve para atribuir competencias en materia medioambiental bien al Estado, bien a las Comunidades Autónomas, para aquellos casos en los que tal atribución no se haga en relación con algún tipo de recurso determinado de manera individualizada en alguna otra cláusula de los artículos 148 ó 149 CE (así ocurre, por ejemplo, con la atmósfera)» («El reparto competencial en materia medioambiental y su alteración en situaciones de necesidad», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* 151, enero-febrero de 1997, p. 141).

⁵³⁵ Según Gerardo Ruiz-Rico Ruiz al analizar diversas sentencias del TC: «Finalmente, habría que subrayar que las resoluciones analizadas han puesto en evidencia el empleo de un concepto de "medio ambiente" que difícilmente puede calificarse de "residual"» («Las competencias de las Comunidades Autonómicas en materia de medio ambiente y la jurisprudencia constitucional», en Ruiz-Rico Ruiz, G. [coord.], *La protección del medio ambiente en el ordenamiento jurídico español*, Universidad de Jaén, Jaén, 1995, p. 232).

de entenderse por *legislación básica* y por *normas adicionales de protección* parece claro, sobre todo después de la Sentencia 170/1989, de 19 de octubre, del Tribunal Constitucional: se permite a las Comunidades Autónomas incrementar los niveles de protección establecidos por la legislación básica estatal⁵³⁶. Por otro lado el artículo 148.1.9 dice que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias sobre «la gestión en materia de protección del medio ambiente».

Parece pues que la legislación básica corresponde al Estado, si bien esta legislación básica no se entiende como un texto genérico sino más bien como una ley de mínimos que puede estar detallada hasta el paroxismo⁵³⁷. Así por ejemplo, en el Real Decreto 1088/1992, de 11 de septiembre, por el que se establecen nuevas normas sobre la limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de instalaciones de incineración de residuos municipales, pueden leerse normas tan poco genéricas como la siguiente: «Las nuevas instalaciones de incineración no podrán superar los valores límite de emisión, referidos a 273 °K de temperatura, 101,3 Kpa de presión, 11 por ciento de oxígeno o 9 por ciento de CO₂ en gas seco que figuran en el anexo I».

Ahora bien, puesto que según el artículo 149.3 de la Constitución «las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos» habría que ver qué sucede con los citados Estatutos respecto al tema que se está considerando. En principio habría que distinguir entre aquellas autonomías que asumieron las competencias por la vía rápida y aquellas otras que lo hicieron de forma progresiva. Entre las primeras, por ejemplo, el Estatuto de Autonomía del País Vasco dice que «es de competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco el desarrollo legislativo y la ejecución dentro de su territorio de la legislación básica del Estado en las siguientes materias: a) Medio ambiente y ecología»⁵³⁸. Pero a partir de la aprobación de la Ley Or-

⁵³⁶ Puede leerse textualmente en la citada sentencia: «Es decir, la legislación básica del Estado no cumple en este caso una función de uniformidad relativa, sino más bien de ordenación mediante mínimos que han de respetarse en todo caso, pero que pueden permitir que cada una de las Comunidades Autónomas, con competencia en la materia, establezcan niveles de protección más altos que no entrarían por sólo eso en contradicción con la normativa básica del Estado».

⁵³⁷ El Tribunal Constitucional llega a afirmar en una sentencia de 22 de marzo de 1988 que: «La obligada interpretación de los Estatutos conforme a la Constitución fuerza a entender, sin embargo, que en materia de medio ambiente el deber estatal de dejar un margen de desarrollo de la legislación básica por la normativa autonómica es menor que en otros ámbitos y que, en consecuencia, no cabe afirmar la inconstitucionalidad de las normas estatales aduciendo que, por el detalle con el que están concebidas, no permiten desarrollo normativo alguno».

⁵³⁸ Según el artículo 11 de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco.

gánica 9/1992, de 23 de diciembre, por la que transferían diversas competencias a las Comunidades Autónomas, esta diferencia se ha borrado en la práctica. En efecto, según el artículo 3 se les atribuyen competencias «en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, el desarrollo legislativo y la ejecución en las siguientes materias: normas adicionales en protección del medio ambiente».

Visto lo anterior, y pesar de las discusiones al respecto y a las necesarias simplificaciones que hay que asumir para dar una visión de conjunto del problema, podría decirse que al Estado correspondería *la legislación básica sobre protección del medio ambiente* y a las Comunidades Autónomas *el desarrollo legislativo y la ejecución de la misma* así como la *aprobación de normas adicionales de protección*.

Ahora bien, tal y como se ha afirmado al comienzo de este apartado, existen algunos sectores de incidencia muy directa en temas ambientales que, por la vía sectorial, la Constitución supone de competencia estatal, autonómica o compartida. Entre los más importantes que el artículo 148 atribuye a las Comunidades Autónomas pueden citarse⁵³⁹:

- Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.
- Agricultura y ganadería.
- Aprovechamientos hidráulicos de interés para la Comunidad Autónoma.
- Montes y aprovechamientos forestales.
- Caza y pesca fluvial en aguas interiores.
- Fomento del desarrollo económico.
- Sanidad e higiene.

Y los que el artículo 149 atribuye al Estado:

- Legislación civil y sobre expropiación forzosa.
- Bases y coordinación de la planificación general económica.
- Bases y coordinación general de la sanidad.
- Pesca marítima.
- Aguas cuando discurren por más de una Comunidad Autónoma.
- Obras públicas de interés general o que afecten a más de una Comunidad.

Las dificultades que conlleva esta situación ya puede comprenderse que son grandes. Y la complejidad, también. Este planteamiento debería llevar la creación de estructuras administrativas de colaboración que evitaran el conflicto permanente entre administraciones territoriales y órganos sectoriales⁵⁴⁰.

⁵³⁹ Se sigue el listado recogido por RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo, *op. cit.*, p. 198.

⁵⁴⁰ Puede leerse en la sentencia 102/1995 del Tribunal Constitucional: «En tal sentido hemos reconocido en más de una ocasión que un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en el espacio (SSTC 77/1982 y 103/1989), pu-

Respecto a las competencias de los Ayuntamientos hay poco que decir en la actualidad. Pero históricamente no ha sido así, ya que a lo largo del siglo XIX y parte del XX han tenido, prácticamente en exclusiva, las competencias en esta materia debido a las atribuciones en materia de sanidad e higiene. Al día de hoy esta exclusividad ha sido notablemente mermada y, como mucho, se podría hablar de competencias concurrentes y sujetas a los límites impuestos por las otras administraciones⁵⁴¹.

LAS PROPUESTAS AUTONÓMICAS

Ante la situación reseñada en el párrafo anterior, ya puede comprenderse que las Comunidades Autónomas se plantearon relativamente pronto el legislar (en el marco de sus competencias) en cuestiones relativas a Evaluación de Impacto Ambiental. En la actualidad casi todas cuentan con su propia normativa. Podrían establecerse tres grandes grupos⁵⁴²:

1. Comunidades que someten a evaluación los proyectos que figuran en la legislación estatal, como es el caso de Aragón o Castilla-La Mancha.
2. Comunidades que amplían el Anexo de la Real Decreto Ley estatal como Cataluña o La Rioja.
3. Comunidades que amplían el Anexo de la Real Decreto Ley estatal y establecen tipos distintos de evaluaciones como: Andalucía, Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Extremadura, Madrid, Murcia, Navarra, País Vasco, Valencia o Galicia.

De estos tres grupos probablemente el que representa un mayor interés sea el tercero debido al tipo de temática abordado. Resulta imprescindible, por su especificidad, dedicar algunas líneas al caso de la legislación valenciana y madrileña.

La *Comunidad Valenciana* cuenta en la actualidad con una ley de Impacto Ambiental, la 2/1989, de 3 de marzo, que introduce algunas singularidades. La más importante desde el punto de vista de este trabajo es que somete a

diendo pues, coexistir títulos competenciales diversos. Así, junto al medio ambiente, los de Ordenación del Territorio y urbanismo, agricultura y ganadería, montes y aprovechamientos forestales, o hidráulicos, caza y pesca o comercio interior entre otros. Ello significa, además, que sobre una misma superficie o espacio natural pueden actuar distintas Administraciones públicas para diferentes funciones o competencias, con la inexorable necesidad de colaboración (SSTC 227/1988 y 103/1989) y, por supuesto, coordinación».

⁵⁴¹ Puede consultarse el trabajo de DOMPER FERRANDO, J., «La competencias de las entidades locales en materia de medio ambiente», *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica* 252, 1991.

⁵⁴² A continuación se sigue la propuesta que hace MOSQUETE POL, María Rosa, «Presente y futuro de las evaluaciones de impacto ambiental», en Peinado y Sobrini (coord.), *op. cit.*, p. 155.

evaluación de impacto ambiental «los instrumentos de ordenación del territorio»⁵⁴³. Casi desde el mismo momento de su aprobación se planteó la cuestión de si los planes de urbanismo estarían incluidos entre estos instrumentos. Cuestión zanjada con la aprobación del Reglamento de desarrollo de la Ley⁵⁴⁴ que regula de forma muy detallada este tema.

En el caso de la *Comunidad Autónoma de Madrid* la Ley 10/1991, de 4 de abril, tiene la novedad de intentar resumir en un único texto normativo la tradicional licencia de actividades clasificadas y la evaluación de impacto ambiental propiamente dicha. Para ello utiliza dos procedimientos: la Evaluación de Impacto Ambiental y la *Calificación Ambiental*. En la primera se separa muy poco de la legislación estatal y la segunda es, precisamente, la que sustituye a la licencia de actividades clasificadas⁵⁴⁵. Las actividades sometidas a Calificación Ambiental se recogen en los Anexos III (básicamente las que resultan ser competencia de la Comunidad) y IV (competencia de los Municipios de más de 20.000 habitantes) de la Ley.

Hasta el momento los Planes de Urbanismo aparecen también sometidos a algún tipo de evaluación ambiental en las legislaciones de las Comunidades Autónomas de Canarias⁵⁴⁶, Murcia⁵⁴⁷, Andalucía⁵⁴⁸, Cantabria⁵⁴⁹, Extremadura⁵⁵⁰ e Islas Baleares⁵⁵¹.

⁵⁴³ En el punto 8 apartado g) del Anexo.

⁵⁴⁴ Decreto 162/1990, de 15 de octubre, del Consell.

⁵⁴⁵ Dice el artículo 10 de la Ley: «1. Se entiende por Calificación Ambiental el análisis al que ha de someterse una actividad con objeto de conocer las posibles perturbaciones producidas en el medio ambiente derivadas de su puesta en funcionamiento. 2. La Calificación Ambiental determinará la conveniencia o no de otorgar las licencias de apertura de actividades industriales y mercantiles, tanto públicas como privadas».

⁵⁴⁶ Según la disposición transitoria 2.^a de la Ley 11/1990, de 13 de julio, de prevención del impacto ecológico: «Mientras la legislación urbanística no determine el contenido de las medidas para la protección del medio ambiente, conservación de la naturaleza, defensa del paisaje y de los elementos naturales que deban incorporarse a los Planes Generales Municipales de Ordenación y a las Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento, éstos se someterán a Evaluación Detallada de Impacto Ecológico».

⁵⁴⁷ Según el apartado n) del punto 1 del Anexo I, de la Ley 1/1995, de 8 de marzo, de protección del medio ambiente.

⁵⁴⁸ Según el punto 20 del Anexo I de la Ley 7/1994, de 18 de mayor, de protección ambiental.

⁵⁴⁹ Sometidos a Estimación de Impacto Ambiental, según el punto 8 del Anexo II del Decreto 50/1991, de 29 de abril, de Evaluación de Impacto Ambiental.

⁵⁵⁰ Sometidos a Estudio simplificado, según el Anexo II del Decreto 45/1991, de 16 de abril, de medidas de protección del ecosistema.

⁵⁵¹ Sometidos a Evaluación simplificada, según el punto 6.1 del Anexo III del Decreto 4/1986, de 23 de enero, de implantación y regulación de los estudios de impacto ambiental.

TERCERA PARTE
INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS

CAPÍTULO 7

EL USO URBANÍSTICO DEL SUELO

EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

Después de haber estudiado en el capítulo 2 la evolución sufrida por la legislación urbanística, es el momento de analizar la situación actual. Atendiendo *exclusivamente al sistema estatal* podrían considerarse tres escalones normativos: el primero incluiría toda la legislación básica; el segundo la de desarrollo; y el tercero los propios planes de urbanismo.

Comenzando por el *primer escalón* se coloca en el lugar más alto de la jerarquía la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones. Inmediatamente después lo que queda del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio⁵⁵² una vez conocida la sentencia 61/1997, de 20 de marzo, del Tribunal Constitucional y de la disposición derogatoria única de la LS/98. Esta sentencia declaró nulo la mayor parte del articulado que tenía que ver con el planeamiento ya que, según el artículo 148.1.3.^a de la Constitución las competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, correspondían a las Comunidades Autónomas. Y la disposición derogatoria única de la Ley del Suelo de 1998 terminó con lo que quedaba del TRLS/92 exceptuando unos pocos artículos.

A la vez que estas normas habría que considerar también el Texto Refundido de la Ley de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana apro-

⁵⁵² Texto modificado por la Ley 7/1997, de 14 de abril, sobre Medidas Liberalizadoras en materia de Suelo y de Colegios Profesionales, que, fundamentalmente afecta a la supresión de categorías en el suelo urbanizable, al aprovechamiento y cesión de suelo a los Ayuntamientos, y a la reducción de diversos plazos de carácter administrativo.

bado por Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril. Este Texto Refundido de 1976 vuelve a estar vigente (en aquellos artículos que no sean contrarios a la LS/98 y al TRLS/92), ya que la sentencia del Tribunal Constitucional mencionada anteriormente anuló también la Disposición Derogatoria única existente en el Texto de 1992 por la que se dejaba sin efecto el Texto de 1976. De forma que, y en términos generales: para el régimen del suelo, valoraciones y expropiación habrá que atender a la LS/98 conjuntamente con lo que queda del TRLS/92; mientras que todo lo referente al planeamiento aparecerá en el TRLS/76.

La sentencia del Tribunal Constitucional antes mencionada revive también dos Reales Decretos que había derogado el Texto de 1992. El primero es el 3/1980, de 14 de marzo, sobre creación del suelo y agilización de la gestión urbanística. Y el segundo: 16/1981, de 16 de octubre, de adaptación de planes generales de ordenación urbana. Por último, también se podría mencionar la Ley 7/1997, de 14 de abril, de Medidas Liberalizadoras en materia de suelo y de Colegios Profesionales que quedó derogada en lo que se refiere a las cuestiones de suelo por la LS/98⁵⁵³ de la que, en ciertas materias, constituye un antecedente. Básicamente esta Ley lo que hacía era dejar una única categoría de suelo urbanizable (antes había dos: programado y no programado) y reducir la cesión de suelo a los Ayuntamientos en el 10 por 100 y algunos plazos para la aprobación del planeamiento⁵⁵⁴.

En el *segundo escalón* aparecen los Reglamentos, de desarrollo y aplicación de esta legislación: de Planeamiento, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 26 de febrero; de Gestión Urbanística, aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto; de Disciplina Urbanística, aprobado por Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio; de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares, aprobado por el Decreto 635/1964, de 5 de marzo; y de Reparcelaciones del suelo afectado por Planes de Ordenación Urbana, aprobado por el Decreto 1006/1966, de 7 de abril⁵⁵⁵.

⁵⁵³ Dice el apartado 2 de la disposición derogatoria única de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones: «Quedan asimismo derogados los artículos 1, 2, 3, disposición transitoria y disposición final primera de la Ley 7/1997, de 14 de abril, de Medidas Liberalizadoras en materia de Suelo y Colegios Profesionales».

⁵⁵⁴ Hay que hacer constar que las mismas razones en las que se basó el Constitucional para anular buena parte de los preceptos del Texto Refundido de 1992, podrían ser perfectamente aplicables a parte de esta Ley de Medidas Liberalizadoras, pero la escasa duración temporal de esta Ley no ha dado materialmente tiempo a hacerlo.

⁵⁵⁵ Todos ellos en lo que no se opongan a lo que queda vigente del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 y de la Ley del Suelo de 1998, ya que, en realidad, se aprobaron para completar el Texto Refundido de 1976. El Real Decreto 304/1993, de 26 de febrero, aprobó una Tabla de Vigencias que solventa, en cierta medida, algunos de los problemas planteados en aquel momento pero que, en la actualidad, resulta irrelevante.

Y ya en el *tercer escalón* se encontrarían los Planes de urbanismo. A grandes rasgos el planeamiento se configura, en la Ley del Suelo⁵⁵⁶, como un intento de *ordenación integral* del territorio. Desde este punto de vista parece lógico que la conservación del Patrimonio Histórico, sobre todo el inmueble y, por supuesto el urbano, forme parte de esta ordenación. Esta vocación de ordenación global es la que justifica la posibilidad que tiene el planeamiento urbano de *clasificar suelo*. Es decir, incluir cualquier terreno en una de las tres categorías definidas en la ley: suelo urbano, suelo urbanizable y no urbanizable⁵⁵⁷.

Se considera *suelo urbano* aquel que cuenta ya, o que llegará a contar en ejecución del planeamiento, con unos determinados elementos de urbanización⁵⁵⁸. También si ya está consolidado por la edificación «en la forma y con las características que establezca la legislación urbanística». Si la ley aplicable es el Texto Refundido de 1976, la consolidación tiene que alcanzar a las dos terceras partes del área (o la mitad si se trata de municipios sin planeamiento).

La otra clase de suelo que aparece específicamente definido en la Ley de 14 de abril de 1998 es el suelo *no urbanizable*. Este tipo de suelo es el sometido a algún tipo especial de protección⁵⁵⁹, el sujeto a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público, o el que el planeamiento general considere necesario preservar o estime inadecuado para la urbanización⁵⁶⁰.

Por último, el resto del suelo será *urbanizable*, y podrá ser objeto de transformación en los términos establecidos en la legislación urbanística y el planeamiento aplicable⁵⁶¹. Es necesario hacer constar que en este punto la nueva Ley del Suelo de 1998 se aparta de forma notoria de lo establecido en las leyes del suelo anteriores. Tanto en la ley de 1956, como en los textos refundidos de 1976

⁵⁵⁶ Como ya se ha dicho el Texto Refundido de 1976 es el que subsiste en el ámbito estatal para todo aquello que se refiera al planeamiento territorial y urbano; y para el régimen del suelo y valoraciones la norma de referencia es la Ley 6/1998, de 13 de abril.

⁵⁵⁷ Dice el artículo 7 de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones: «A los efectos de la presente Ley, el suelo se clasifica en urbano, urbanizable y no urbanizable o clases equivalentes reguladas por la legislación urbanística».

⁵⁵⁸ Según el artículo 8 de la LS/98: acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica.

⁵⁵⁹ Según el artículo 9 de la LS/98 tendrán la condición de suelo no urbanizable los terrenos que estén sometidos a algún «régimen especial de protección incompatible con su transformación de acuerdo con los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial, en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbre para la protección del dominio público».

⁵⁶⁰ El artículo referido en la nota anterior termina diciendo que también tendrán la consideración de no urbanizables aquellos terrenos que «el planeamiento general considere necesario preservar por los valores a que se ha hecho referencia en el punto anterior, por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales, así como aquellos otros que considere inadecuados para el desarrollo urbano».

⁵⁶¹ Según el artículo 10 de la LS/98.

y 1992, el suelo no definido (es decir, *el resto del suelo*) no era el urbanizable, sino el no urbanizable. Se consideraba urbanizable aquel suelo que el planeamiento estimaba debía llegar en un futuro a ser urbano y el resto era no urbanizable. Esta distinción puede parecer irrelevante para aquellos que están un poco alejados de las cuestiones urbanísticas, pero es muy importante ya que se pasa de suponer que la condición normal del suelo es la de sin urbanizar a considerar que, en principio, cualquier suelo es susceptible de ser urbanizado⁵⁶².

Pero ésta no es la única novedad en la Ley actual respecto a la clasificación del suelo. En las anteriores leyes un suelo pertenecía a una clase u otra siempre que el planeamiento así lo considerara. Ahora, e independientemente de lo que especifique el planeamiento (incluso en ausencia de mismo, tal y como especifica el artículo 11), todo suelo que cuente con acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica, será urbano. También lo será si ha sido consolidado por la edificación, o si ha sido urbanizado de acuerdo con el planeamiento.

Aunque el planeamiento haya perdido alguna prerrogativa en lo que respecta a la clasificación del suelo, sigue siendo ésta una de sus funciones principales. Pero el planeamiento también se encarga de su *calificación*, asignando los usos admisibles y sus intensidades. Tanto la clasificación como la calificación, en realidad lo que están haciendo es fijar el contenido del derecho de propiedad del suelo⁵⁶³. Pero no se piense que este contenido, en definitiva este derecho, se le concede al propietario sin que tenga que dar nada a cambio. El actual texto plantea la adquisición de derechos acompañados del cumplimiento de una serie de obligaciones, entre las que se encuentra, por ejemplo, la cesión de parte de la plusvalía obtenida⁵⁶⁴.

⁵⁶² Este cambio se introdujo como una medida liberalizadora del mercado de suelo. En el supuesto de que su alto precio sea debido a su escasez, lo que se intenta es aumentar la cantidad de suelo en el mercado. Muchos urbanistas piensan que se trata de una medida simplemente demagógica: lo que escasea no es suelo urbanizable sino suelo *efectivamente urbanizado*. Por el mero hecho de que un papel lo diga no va a aumentar el número de calles construidas, de tuberías evacuando agua, o de líneas de suministro de energía eléctrica. Y, en cualquier caso, el hecho de que baje el precio del suelo no quiere decir que lo haga correlativamente el de la vivienda que es el verdadero problema. La realidad es que, desde el momento de puesta en vigor de esta Ley, el aumento de los precios de la vivienda ha continuado imparable independientemente de cualquier otra consideración.

⁵⁶³ No es este el lugar para plantear el problema del contenido del derecho de propiedad del suelo, pero la afirmación realizada en el texto es la corrientemente aceptada por la mayor parte de los autores que se han ocupado del tema. Así, Tomás-Ramón Fernández dice lo siguiente: «La Ley y los planes no recortan, por lo tanto, un derecho que inicialmente tenga una extensión mayor, sino que definen cuál es en cada caso la extensión misma de ese derecho al precisar sus fronteras normales en función de la clasificación y calificación urbanística de los terrenos» (*op. cit.*, p. 115).

⁵⁶⁴ «Los propietarios de suelo urbano y urbanizable tendrán derechos y deberes, que deben entenderse en todo caso en un proceso dependiente, que se ha denominado de adquisi-

Como puede observarse, en realidad el planeamiento hace algo más que mera prospectiva. No solamente plantea opciones sobre el escenario futuro del territorio y de la ciudad, sino que, en la práctica, determina el contenido del derecho de propiedad de los titulares de los terrenos ya que especifica con suma concreción lo que pueden hacer y no hacer en cada caso. Además, esta importantísima misión le está así reconocida al plan de urbanismo en la propia Ley, vista la imposibilidad de que la pueda cumplir por sí misma⁵⁶⁵. Como dice Tomás-Ramón Fernández «esa determinación casuística del contenido concreto del derecho de propiedad de millones y millones de parcelas de terreno no podía realizarlo directamente ninguna ley general, cuya perspectiva propia es la de las regulaciones abstractas. La Ley del Suelo utilizó por ello una técnica normativa de carácter bifásico, consistente en fijar ella misma las líneas maestras del sistema y en *remitir* a los planes la concreción en el espacio de las mismas»⁵⁶⁶.

Pero esta capacidad de fijar el contenido del derecho de propiedad del suelo trae consigo, en la mayor parte de los casos, una radical injusticia: la distribución de cargas y beneficios no es la misma para todos los propietarios ya que el planeamiento asigna usos e intensidades (en definitiva, posibilidades económicas) distintos a los diferentes predios. En unos se podrán edificar grandes edificios, mientras que en otros no se podrá ni tan siquiera cultivar lo que se desee. Por eso se articulan también en la legislación del suelo una serie de mecanismos redistributivos que intentan mitigar, en la medida de lo posible, las desigualdades a las que necesariamente da lugar todo proceso de planeamiento.

En el primitivo texto de la Ley del Suelo de 1956, el único mecanismo existente de redistribución era la *reparcelación*. Se trataba de realizar, por áreas o manzanas, una nueva división del terreno de tal forma que se concentrara el aprovechamiento urbanístico en determinadas parcelas, y se dejaran libres aquellas destinadas a viales, zonas verdes públicas, etc. Y luego, estas parcelas «edificables» se distribuían, atendiendo a las aportaciones originales de cada propietario. Ya puede comprenderse que el instrumento equidistributivo era

ción gradual de facultades urbanísticas, en función del grado de cumplimiento de los deberes legales que son los siguientes: ceder terrenos para dotaciones públicas; ceder o adquirir el aprovechamiento excedente o deficitario, en relación con el aprovechamiento susceptible de apropiación privada que corresponde a los terrenos; costear y ejecutar la urbanización; solicitar la licencia de edificación; edificar en el plazo previsto» (CANDELA, Celestino, «Soporte normativo del planeamiento urbanístico en España», en Luis Moya [ed.]: *La práctica del planeamiento urbanístico*, Síntesis, Madrid, 1994, p. 52).

⁵⁶⁵ Dice el artículo 2.1 de la LS/98: «Las facultades urbanísticas del derecho de propiedad se ejercerán siempre dentro de los límites y con el cumplimiento de los deberes establecidos en las leyes o, en virtud de ellas, por el planeamiento con arreglo a la clasificación urbanística de los predios».

⁵⁶⁶ *Op. cit.*, p. 47.

muy limitado. En primer lugar porque no había forma de compensar cargas y beneficios entre las diferentes áreas y manzanas, de tal forma que si a la totalidad de una de ellas le caía en suerte una zona no edificable (verde, viario, etc.) no se podía repercutir esta carga en las otras. Y eso sin contar que, para que pudiera ser utilizada, la lesión debería de ser superior al módulo legal establecido⁵⁶⁷, y que se apreciaban numerosos problemas derivados del sistema de valoraciones. Además, eran muy importantes las dificultades para realizar una operación de estas características en suelo más o menos consolidado⁵⁶⁸.

Ante esta situación, muchos autores criticaron la forma de regular este único sistema y propugnaron su modificación. Cosa que se hizo con la reforma de la Ley realizada en 1975 (de la que surgió el Texto Refundido de 1976) y, sobre todo, con la aprobación del Reglamento de Gestión. Así, entre otras cuestiones, se amplió el ámbito, superando los límites de la lesión del sexto de superficies no edificables, se realizó una homogeneización del valor exclusivamente en función de las superficies (excepto en suelo urbano), y se reguló un sistema de reparcelación sustitutiva en metálico.

Pero la reforma de 1975 trajo algo muy más importante. Propuso un sistema de redistribución entre las diferentes áreas o manzanas, aunque exclusivamente para el suelo *urbanizable*. El sistema partía del concepto de *aprovechamiento medio*. Se trataba de que el propio Plan fijara, para cada uno de los sectores en los que se dividía el suelo urbanizable, un número que resultaba de considerar sus posibilidades de aprovechamiento en función de los usos asignados (vivienda, industria, verde, etc.), intensidades (edificabilidad, etc.) y superficies. Se restaban las cesiones y luego se calculaba la media que correspondía a la totalidad del urbanizable. Pues bien, todos y cada uno de los propietarios tenían derecho a este aprovechamiento medio, y las diferencias se establecían exclusivamente en función de la superficie que cada uno poseyera. De esta forma, en teoría, todos los propietarios eran tratados por igual⁵⁶⁹ (pero, claro, solamente respecto a los otros titulares de suelo urbanizable).

⁵⁶⁷ Según José Luis Laso Martínez: «Para ello la reparcelación será utilizada cuando tales diferencias sean superiores al módulo legal señalado respecto del aprovechamiento o la superficie inedificable total del sector y los que proporcionalmente corresponda a cada metro cuadrado de superficie» (*op. cit.*, p. 150).

⁵⁶⁸ Dice Tomás-Ramón Fernández: «Los solares propiamente dichos, edificados o no, se excluían de la reparcelación que tenía así a convertirse respecto a los propietarios de los mismos en una contribución especial en metálico, supuesto que el cambio de una parcela por otra —característico de la operación reparcelatoria y aquí imposible por razón de la edificación existente— se sustituía por el pago de una indemnización compensatoria del beneficio derivado de la urbanización» (*op. cit.*, p. 142).

⁵⁶⁹ Luego se vio que existían múltiples problemas, incluso derivados del propio diseño de los sectores. Véase CABALLERO VALLÉS, Jesús, *El índice favorecedor del diseño, influencia del diseño de los sectores en el igualatorio reparto de cargas y beneficios en el suelo urbanizable*, Departamento de Publicaciones, ETSAM, Madrid, 1994.

Sin embargo, en el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, que tuvo su origen en la Ley de Reforma de 1975, sencillamente se ignoraba el problema de la distribución de cargas y beneficios en suelo urbano. Por ello la doctrina tuvo que «inventarse» un mecanismo en los límites de la legalidad, las llamadas Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico, para poder actuar en suelo urbano⁵⁷⁰. Este problema, como se verá más adelante, se intentó resolver con la Reforma de la Ley del Suelo acometida en el año 1990.

TÉCNICAS QUE CONFIGURAN LOS PLANES DE URBANISMO

Según lo ya expuesto en párrafos anteriores, los planes de urbanismo constituyen algo más que un mero ejercicio de previsión de futuro. Su carácter de verdadera *norma jurídica* aparece reconocido por una parte importante de los autores que se ocupan del tema⁵⁷¹. Sin embargo, esto no siempre ha sido así. Los planes de urbanismo, tal y como hoy los entendemos, han recorrido un largo camino hasta conseguir ser parte de la estructura jurídica y administrativa de la sociedad actual⁵⁷².

A lo largo de las diversas épocas históricas, la sociedad ha ido respondiendo con la creación de diferentes instrumentos, o con la utilización de determinadas técnicas, a los retos que suponía la creación y modificación de la ciudad. Pero hasta la ciudad industrial no se empiezan a organizar los cimientos de lo que actualmente se entiende por urbanística⁵⁷³. Entre las pri-

⁵⁷⁰ Son referencias ineludibles, GARCÍA-BELLIDO, JAVIER, ENRÍQUEZ DE SALAMANCA, LUIS, y RUSINÉS, XAVIER, *op. cit.*, pp. 29-51. O, desde un punto de vista más jurídico el también firmado conjuntamente por GARCÍA-BELLIDO, JAVIER y ENRÍQUEZ DE SALAMANCA, LUIS, *op. cit.*, pp. 39-85.

⁵⁷¹ Y también por la jurisprudencia. Se han dictado por el Tribunal Supremo numerosas sentencias que así lo manifiestan: de 8 de mayo de 1968, de 14 de noviembre de 1969, de 21 de noviembre de 1969, de 4 de noviembre de 1972, de 22 de mayo de 1974, o de 1 de marzo de 1976, entre otras. Así por ejemplo, en esta última puede leerse: «... puesto que al no aparecer clara la definición y delimitación de zonas formulada en las Ordenanzas, debe atribuirse valor normativo a la representación gráfica del Plan, según los planos oficiales del mismo, y concretamente en este caso los de zonificación». Donde se manifiesta explícitamente que, además del carácter normativo que puedan tener las ordenanzas, más fácil de entender y defender, incluso este carácter puede postularse de los propios planos de zonificación.

⁵⁷² Dice Fernando de Terán: «Este (*el plan*) aparece, así, como un instrumento neutral de arbitraje social ante el inevitable conflicto de intereses privados en competencia, ante la posibilidad de orientar de un modo o de otro el desarrollo urbano y, con ello, los beneficios de los propietarios de los terrenos correspondientes. Así se abre paso la idea de urbanismo (y plan) como función pública, y la atribución a la Administración de competencias crecientes para determinar las formas preferibles de orientar efectivamente el desarrollo urbano, lo cual supone la identificación de esa administración con un ente racional e independiente que persiga nada más que los intereses generales... Más adelante veremos la quiebra conceptual de este planteamiento» (*El problema urbano*, Salvat, Madrid, 1982, p. 55).

⁵⁷³ Incluso un autor de tan reconocido prestigio como Leonardo Benévolo se atreve a dar una fecha exacta que marca el nacimiento del urbanismo moderno: «Así como la revolución

meras técnicas urbanísticas se pueden destacar las *ordenanzas municipales de construcción* y las *alineaciones*. Las primeras tienen su origen en aquellas recogidas en Fueros y Cartas-pueblas, que dictaban los municipios para regular las construcciones realizadas en su territorio. Se trata de una de las técnicas más utilizadas en la historia del urbanismo y mediante la cual todavía se regula una parte importante de la edificación en muchos lugares. Se han incorporado al Plan encargándose de recoger esta gran tradición ordenancista en el planeamiento, y como uno de sus documentos, en el que se concretan las normas urbanísticas aplicables a cada uno de los tipos y categorías de suelos. Pero no solamente esto, sino que, incluso, se considera la posibilidad de su existencia independiente⁵⁷⁴.

Mediante las *alineaciones* se establecía una línea, un trazado, que se encargaba de la delimitación de las zonas públicas y privadas, calles, patios, etc. Se trata, según García de Enterría de «la técnica más elemental del urbanismo y, por ello, la más precoz, presente siempre con mayor o menor intensidad en todas sus fases históricas»⁵⁷⁵. En 1846 se aprobó una Ley de Alineaciones que contenía el mandato, para las ciudades más importantes, de elaborar un *plano geométrico* con la descripción de lo existente y la previsión de nueva construcción urbana. En definitiva, las alineaciones o el trazado actual, y el de la ciudad futura.

Luego, ya en el siglo XIX, hay que mencionar dos técnicas de profusa utilización en España: el *ensanche* y la *reforma interior*⁵⁷⁶. La primera consistía en la extensión de la ciudad existente, generalmente en forma de cuadrícula,

de 1848 es el momento decisivo en la historia de la cultura y de la experiencia política del siglo XIX, es también el punto crucial en la historia del urbanismo moderno» (*Orígenes del urbanismo moderno*, Blume, Madrid, 1979, 1963). Y sin embargo este mismo libro dedica las cien primeras páginas al período comprendido entre 1815 y 1848, mientras que sólo dedica cincuenta a partir de esta última fecha. En cualquier caso parece que las cosas empiezan a cambiar de forma radical a partir de la primera década del XIX. Incluso algunos autores entienden que este cambio se empieza a producir a partir de mediados del siglo XVIII (LÓPEZ DE LUCIO, Ramón, *Ciudad y urbanismo a finales del siglo XX*, Servei de Publicacions Universitat de València, València, 1993, p. 53).

⁵⁷⁴ En este sentido se manifiesta Tomás-Ramón Fernández, cuando dice: «Con todo, como la inexistencia de plan no impide la actividad de construcción en el suelo urbano y dicha actividad exige una previa reglamentación a nivel de Ordenanzas, la RS y el RP prevén igualmente no solo la inserción de las Ordenanzas de Edificación y Uso del Suelo en las Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento (art. 92.e, en relación al 40.2 RP), sino también su existencia separada allí donde estas Normas falten y falten igualmente los propios Planes, bien acompañando procedimentalmente al Proyecto de Delimitación del suelo urbano (art. 103.2.b RP), bien al margen de éste, del que, como ya se dijo, se distinguen conceptualmente en todo caso» (*op. cit.*, p. 72).

⁵⁷⁵ *Op. cit.*, p. 36.

⁵⁷⁶ Es imprescindible mencionar en este punto la obra de BASSOLS COMA, Martín, *Génesis y evolución del derecho urbanístico español (1812-1956)*, cit., de obligada referencia cuando se tratan estas cuestiones.

y que solía plantearse casi a la vez que el derribo de las murallas o cercas que circundaban el casco tradicional de las poblaciones. En los ensanches se van a combinar ordenanzas y trazados, de forma que su utilización conjunta se traducirá en algo más que la simple suma de ambas técnicas⁵⁷⁷. En los ensanches se consolida también la utilización de la expropiación como forma de ejecución, y se empieza a utilizar la reparcelación como mecanismo idóneo que permitía resolver muchos de los problemas prácticos planteados.

La reforma interior atendía prioritariamente a principios higienistas y solía concretarse en el derribo de barrios antiguos o la apertura de nuevas calles. El modelo más tópico es la transformación realizada por Haussmann en el centro de París⁵⁷⁸ entre 1853 y 1868. Durante este tiempo empleó para sus obras alrededor de dos billones y medio de francos, y se tropezó con muchos de los «puntos sensibles» del urbanismo, particularmente con el económico. Intentó utilizar la expropiación como sistema de conseguir financiación para sus obras, pretendiendo vender los terrenos expropiados (una vez realizada la operación de remodelación urbana) a su valor comercial, pero no le dejaron⁵⁷⁹. Se está tocando el corazón mismo de la urbanística y quedan ya pocas piezas para conseguir montar el puzzle que constituye el plan de urbanismo.

También en la segunda mitad del siglo XIX, un arquitecto alemán, Joseph Stübgen, recoge las posibilidades de *la zonificación*⁵⁸⁰. Se trata de una técni-

⁵⁷⁷ «En los ensanches la ordenación se basa en la conjunción del trazado y las ordenanzas. Nunca, hasta entonces, la relación entre la morfología urbana definida en los planos y las distintas tipologías edificatorias, expresadas en ordenanzas escritas, había sido proyectada con tanta flexibilidad y riqueza potencial. Y este aspecto explica, sin duda, mucho del éxito práctico alcanzado por los ensanches como forma de crecimiento urbano. Por cierto, existen abundantes precedentes de planificación de ciudades a partir de trazados y ordenanzas, pero, en todo caso, el siglo XIX ve un desarrollo decisivo de la normativa de construcción urbana» (DE SOLÀ-MORALES RUBIÓ, Manuel, «Siglo XIX: ensanche y saneamiento de las ciudades», en *Vivienda y urbanismo en España*, Banco Hipotecario de España, Barcelona, 1982, p. 172).

⁵⁷⁸ Un acercamiento muy interesante a lo realizado por el barón Haussmann, no solamente en el centro de París, sino también en la zona periférica puede encontrarse en GIEDION, S., *Espacio, tiempo y arquitectura*, Dossat, Madrid, 1980, pp. 678 ss.

⁵⁷⁹ En el libro de Benévolo se recoge una cita de las *Memorias* de Haussmann que es esclarecedora: «... sino que además concedía a los propietarios de los inmuebles afectados el derecho de conservar los terrenos no destinados a uso público, después de haber hecho pagar a la ciudad, por supuesto, todo el valor de las construcciones que el terreno contenía, y no solo la indemnización por el desahucio de los inquilinos que las ocupaban. Así se aseguraba el expropiado, de forma gratuita, el beneficio del mayor valor adquirido por el terreno, que quedaba disponible para un empleo fructífero gracias a la ciudad, frente a una calle amplia y bella». El comentario de Benévolo que sigue tampoco tiene desperdicio: «Haussmann intuye aquí uno de los problemas fundamentales de la urbanística moderna (teniendo en contra, no lo olvidemos, la oposición liberal que defiende, con Jules Ferry “un derecho reconocido constantemente en nuestras leyes”) y se opone a la lógica política del mismo régimen al cual personalmente se adhiere sin reservas» (*op. cit.*, pp. 178-179).

⁵⁸⁰ No es extraño que Stübgen teorizara sobre ella, aunque no se puede decir que fuera un invento suyo, ya que sus publicaciones y, sobre todo su enciclopédico *Handbuch des Städ-*

ca urbanística mediante la cual se asignan a áreas concretas de la ciudad usos determinados y se prohíben otros. Requiere, obviamente, un respaldo legal para su funcionamiento. Denostada por unos y ensalzada por otros, el caso es que su éxito fue inmediato y, en la práctica, se ha venido utilizando de forma masiva en la planificación de las ciudades.

Éstas son las técnicas que, esencialmente, configuran el instrumento que es un plan de urbanismo. En forma conjunta su poder se multiplica, y la sociedad rápidamente cayó en la cuenta de que se trataba de una forma de intervención realmente poderosa, sobre todo si se la dotaba de un carácter normativo que permitiera su imposición por *imperativo legal* que es lo que sucede actualmente en el caso español.

CLASES DE PLANES EN LA LEY DEL SUELO

El Título primero del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 se refiere al Planeamiento urbanístico del territorio, y el Capítulo primero a las Clases de Planes de ordenación. La estructura organizativa del sistema de planeamiento que se expone en dicho Título es claramente jerarquizada⁵⁸¹. Sin embargo, quizá el rasgo distintivo más importante sea la importancia que se le concede al planeamiento municipal, que se constituye en la clave para su entendimiento y estructuración⁵⁸². Partiendo de este hecho se pueden clasificar los planes en tres grandes grupos: territoriales, generales (en realidad destinados al ámbito municipal) y de desarrollo.

tebaues, contenía prácticamente *todo* el urbanismo del momento. En la conformación del planeamiento urbanístico tal y como lo entendemos hoy fue fundamental la aportación de los ingenieros y arquitectos alemanes de aquel momento. Verdaderamente existen pocos trabajos que traten la figura de Stübben (lo mismo le pasa con Bumeister y Buls), pero puede encontrarse una buena introducción en COLLINS, George R. y COLLINS, Christiane C., *op. cit.*, conjuntamente con la traducción que hizo en 1926 Emilio Canosa del libro de SITTE, Camillo, *Construcción de ciudades según principios artísticos*.

⁵⁸¹ Aunque este carácter se había desdibujado notablemente en el Texto Refundido de 1992, aunque permanecía la vinculación del Planeamiento municipal respecto del Territorial y, por supuesto, del de desarrollo respecto a aquél.

⁵⁸² Así, Juan Jesús Trapero, dice: «El sistema de planeamiento configurado en la Ley del Suelo comprende varios niveles de ordenación, pudiendo considerarse que el fundamental es el nivel municipal pues se establece, como principio, que todos los municipios han de tener ordenado de manera integral todo su territorio» (*Planeamiento urbanístico para arquitectos*, Departamento de publicaciones de la ETSAM, Madrid, 1996, p. 35). También, José María Ezquiaga: «El carácter del Plan Municipal como pieza clave del sistema de planeamiento responde —como veremos más adelante— al proceso de formación histórica de la legislación urbanística de nuestro país, en el que las experiencias de formulación de planes a escala urbana jugaron un papel fundamental, al incorporar una vocación de entender y ordenar la ciudad como totalidad, y no sólo mediante la intervención fragmentaria, característica de los proyectos de “reforma interior” o “ensanches” parciales» («El Planeamiento Municipal», en Luis Moya [ed.], *op. cit.*, p. 69).

Dentro del apartado de *planes territoriales* se incluyen tradicionalmente el Plan Nacional y los Planes Directores Territoriales de Coordinación. El *Plan Nacional* figuró desde la redacción de 1956, pero no ha llegado a realizarse nunca, y muchos autores cuestionaban no solamente su viabilidad sino, incluso, su necesidad. La sentencia del Tribunal Constitucional relativa al Texto Refundido de 1992 (en adelante TRLS/92) ha abortado cualquier comentario al respecto⁵⁸³.

Respecto a los Planes Directores Territoriales de Coordinación, aunque en teoría presentan mayores posibilidades⁵⁸⁴, lo cierto es que, en la práctica, han sido reemplazados por las figuras de planeamiento territorial propias de las Comunidades Autónomas por lo que la posibilidad de que en el futuro se redacte y apruebe alguno es prácticamente inexistente. Los planes de este tipo serían los encargados de establecer las directrices para la ordenación del territorio, el marco físico de desarrollo, y el modelo territorial en el que debe de integrarse el planeamiento de ámbito inferior⁵⁸⁵. Vinculan de forma obligada al planeamiento general, que debe de adaptar sus determinaciones en el plazo de un año⁵⁸⁶.

Respecto al planeamiento destinado al *ámbito municipal* hay que citar en primer lugar el Plan General de Ordenación Urbana, y casi a continuación, las Normas Subsidiarias. El *Plan General de Ordenación Urbana* es la figura de planeamiento más importante prevista en la Ley del Suelo. Aunque su aplicación es de competencia municipal, puede abarcar uno (que es lo normal), o incluso varios términos municipales completos⁵⁸⁷. Clasificará el suelo, definirá los elementos fundamentales de la estructura general adoptada, y establecerá el programa para su desarrollo y ejecución, así como el plazo mínimo de vigencia⁵⁸⁸. Las *Normas Subsidiarias de ámbito municipal* se redactarán en aquellos

⁵⁸³ La sentencia 61/1997 declara la nulidad del precepto relativo al Plan Nacional por entender que, tal y como está regulado, merece la calificación de virtual Plan de Ordenación Territorial y Urbanismo, invadiendo las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas en esta materia.

⁵⁸⁴ Se comenzaron, en su momento, los de Andalucía, Aragón y Galicia, que luego se abandonaron. También, pero con ámbito diferente al comunitario, se redactaron los de Gredos y Doñana, aunque este último es en realidad, el único definitivamente aprobado.

⁵⁸⁵ Según el artículo 8 del TRLS/76.

⁵⁸⁶ Según el artículo 9 del TRLS/76.

⁵⁸⁷ Es el caso del supuestos al que se refiere el artículo 124 del Reglamento de Planeamiento: «Los Planes Generales de ordenación urbana que comprendieren dos o más Municipios serán redactados, en defectos de acuerdo entre las Corporaciones Locales interesadas, por la Corporación u Organismos que determine el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, cuando se trate de Municipios pertenecientes a diversas provincias o cuando los municipios afectados sean capital de provincia o población superior a 50.000 habitantes, o por quien determine la Comisión Provincial de Urbanismo en los demás casos» (las referencias a los órganos urbanísticos estatales deben entenderse hechas a los autonómicos que determine la Comunidad.

⁵⁸⁸ Según el artículo 10.1 del TRLS/76.

municipios en los que, por sus características de tamaño, dinámica poblacional, etc., la figura del Plan General resultara excesiva. Sus objetivos son análogos a los del Plan General, e incluso sus determinaciones muy parecidas.

En aquellos municipios que carezcan de planeamiento se redactará un *Proyecto de Delimitación de suelo urbano*⁵⁸⁹. Se trata, simplemente, del trazado de una línea que separa el suelo urbano del no urbanizable. El criterio de lo que sea suelo urbano, como ya se ha indicado en un apartado anterior de este mismo capítulo, es en parte reglado (que cuente con los elementos de urbanización que especifica la Ley), y en parte discrecional (o bien que se trate de un área consolidada por la edificación al menos en el 50 por 100 de su superficie). El Proyecto de Delimitación, según el artículo 102 del Reglamento de Planeamiento, podrá completarse con las alineaciones del viario existente, y con la Reglamentación de las condiciones de la edificación.

Por último, y también como planeamiento destinado al ámbito municipal, aunque el área geográfica que abarquen sea una provincia, hay que mencionar, por la importancia que pueden llegar a tener para la protección del Patrimonio en determinados casos, las *Normas Subsidiarias provinciales*. Según el artículo 90 del Reglamento de Planeamiento este tipo de Normas pueden establecer para toda una provincia, o parte de ella, las condiciones de uso y edificación. A pesar de que no pueden definir la ordenación urbanística ni clasificar suelo sí pueden, por ejemplo, dictar normas de protección tanto para el urbano como para el no urbanizable⁵⁹⁰.

El *planeamiento de desarrollo* incluye tanto a los Planes Parciales como a los Especiales⁵⁹¹. Habría que considerar también es este apartado, y como planeamiento de carácter complementario, a los Estudios de Detalle y las Nor-

⁵⁸⁹ Su carácter es controvertido. A pesar de que la Ley ni siquiera le adjudica el nombre del plan, el Reglamento de Planeamiento en su artículo 3, lo incluye entre los *instrumentos de planeamiento* mediante los cuales puede llevarse a cabo la ordenación urbanística municipal. Además, incluso añade en el artículo 103.2 que puede ser complementado, en su caso, con las correspondientes Ordenanzas reguladoras de la edificación. Parece, por tanto que se ratifica, en cierta medida, su carácter normativo. Sin embargo, autores como Tomás-Ramón Fernández no lo entienden así. El escollo de la inclusión de unas Ordenanzas de Edificación (cuyo carácter normativo no ofrece duda) en el Proyecto de Delimitación lo salva de la siguiente manera: «La eventual adición al mismo de unas Ordenanzas de Edificación no altera esta conclusión ni comunica al Proyecto el carácter normativo que sólo corresponde a éstas. Ambas cosas son y permanecen conceptualmente independientes, aunque, por puras razones de orden práctico, se acumule su tramitación en un solo expediente, supuesta la identidad del procedimiento a seguir». (*op. cit.*, p. 75).

⁵⁹⁰ En el artículo 90 del Reglamento de Planeamiento se especifican sus determinaciones, que incluirán: los fines y objetivos de su promulgación, los términos municipales afectados, la definición del concepto de núcleo de población, señalamiento de las zonas que pueden urbanizarse, y las normas urbanísticas de carácter general.

⁵⁹¹ Puesto que los Programas de Actuación Urbanística han desaparecido al ser eliminado el suelo urbanizable no programado.

mas Complementarias de los Planes Generales. El suelo que en el planeamiento aparece con vocación de urbano se desarrollará mediante *Planes Parciales*⁵⁹². El objetivo de los *Estudios de Detalle* es el de prever o reajustar, en suelo urbano, alineaciones y rasantes, y volúmenes mientras que las *Normas Complementarias de los Planes Generales* contendrán, según el artículo 89 del Reglamento de Planeamiento, «disposiciones que complementen las determinaciones referentes a la edificación, a las obras de urbanización, o que suplan eventuales deficiencias de ordenación». Estas últimas no podrán, en ningún caso, modificar el Planeamiento General que complementan.

Los *Planes Especiales* son una figura atípica que, en cierta medida, se escapa al esquema jerárquico propuesto en la Ley puesto que se pueden formular, incluso en ausencia de planeamiento⁵⁹³. Pero también pueden desarrollar, tanto planes de ámbito supramunicipal como municipal. En este último caso pueden redactarse con las siguientes finalidades: desarrollo del sistema general de comunicaciones, espacios libres y equipamiento comunitario; ordenación y protección de elementos y conjuntos históricos; reforma interior y saneamiento de poblaciones; mejora de los medios urbano, rural y natural⁵⁹⁴.

Por último, y ya con un carácter claramente auxiliar, hay que citar otros dos instrumentos. En primer lugar los *proyectos de urbanización*. A pesar de no poder ser considerados como una figura de planeamiento, resultan imprescindibles para convertir un terreno en solar⁵⁹⁵, dotándolo de los elementos de urbanización necesarios. Se trata de proyectos de obras normales, si se exceptúa el procedimiento de aprobación y el que están sometidos al trámite de información pública, como cualquier figura de planeamiento de las ya estudiadas. Además hay que mencionar a los *Catálogos*. Simples documentos complementarios del planeamiento donde se relacionan aquellos monumentos, jardines, parques naturales o paisajes que deban ser protegidos por el planeamiento⁵⁹⁶.

En conclusión, que el sistema de planeamiento que dibuja la Ley del Suelo es jerárquico, con un énfasis especial los planes municipales. En el extremo más elevado de la jerarquía, eliminado el Plan Nacional, se colocan los Planes Directores Territoriales de Coordinación, de escasa incidencia debido al hecho

⁵⁹² Se trata del instrumento fundamental para convertir el suelo urbanizable en urbano. Sus determinaciones fundamentales pueden encontrarse en el artículo 13.2 del TRLS/76, que no se reproduce por su extensión. La densidad máxima será de 75 viviendas por hectárea, pero se podrá llegar a las 100 en casos excepcionales (art. 75 TRLS/76).

⁵⁹³ Según el artículo 76.3 del Reglamento de Planeamiento.

⁵⁹⁴ Según el artículo 76.2 del Reglamento de Planeamiento.

⁵⁹⁵ Suelo urbano edificable por cumplir las normas establecidas en cada caso por el planeamiento (como mínimo contará con: acceso rodado pavimentado, encintado de aceras, abastecimiento y evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica) y, en su caso, tener señaladas alineaciones y rasantes (según el art. 82 del TRLS/76).

⁵⁹⁶ Según el artículo 25 del TRLS/76.

de haber sido sustituidos por figuras análogas, pero específicas de cada Comunidad Autónoma. Sus determinaciones vinculan al planeamiento de escalones inferiores y, tanto la formulación, como la tramitación y aprobación, se rigen por las normas autonómicas correspondientes⁵⁹⁷. En el escalón inmediato inferior figura el planeamiento general (Planes Generales, Normas Subsidiarias y Proyectos de Delimitación) vinculado al de rango superior y que, a su vez, obliga con sus determinaciones al de desarrollo. Los órganos competentes de las Comunidades Autónomas serán los encargados de su aprobación definitiva⁵⁹⁸. Respecto al planeamiento de desarrollo (Planes Parciales, Especiales, Estudios de Detalle y Proyectos de Urbanización) deberá someterse en sus determinaciones a lo especificado en el Planeamiento de rango superior. En general, corresponderá su aprobación a los respectivos Ayuntamientos. Para el caso de Planes Parciales y Especiales de poblaciones de menos de 50.000 habitantes, a los órganos competentes de las Comunidades Autónomas⁵⁹⁹.

LA EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO

Se entiende aquí por ejecución de un plan de urbanismo su puesta en marcha, de forma que como decía el derogado artículo 140 del TRLS/92⁶⁰⁰ se garanticen «la distribución equitativa de los beneficios y cargas entre los afectados, así como el cumplimiento de los deberes de cesión de los terrenos destinados a dotaciones públicas y la de aquellos en los que se localice el aprovechamiento correspondiente a la Administración, al igual que el costeamiento y, en su caso, la ejecución de la urbanización».

Probablemente sea ésta una de las cuestiones en las cuales el sistema de protección del Patrimonio Urbano establecido en el planeamiento urbanístico, sea superior al establecido por la Ley del Patrimonio Histórico. Por ello es imprescindible estudiarla con detenimiento. Sobre todo el análisis se centrará en la equidistribución de cargas y beneficios que es, precisamente, la aportación que puede realizar el planeamiento urbanístico a la protección del Patrimonio Histórico.

Ya se ha hecho mención a los mecanismos redistributivos que aparecían en la Ley de 1956, basados casi exclusivamente en la reparcelación, y en el Texto Refundido de 1976, mediante el aprovechamiento medio para el caso del suelo urbanizable programado. En la reforma de 1990 se intentó, además, solucionar el problema en el suelo urbano. Hay que advertir que, a pesar de todo, este ob-

⁵⁹⁷ Según el artículo 39 del TRLS/76.

⁵⁹⁸ Artículos 30 a 35 del TRLS/76 y 5 del Decreto-Ley 16/1981.

⁵⁹⁹ Artículos 30 a 35 del TRLS/76 y 5 del Decreto-Ley 16/1981.

⁶⁰⁰ Derogado por el apartado 1 de la disposición derogatoria única de la ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones.

jetivo no se ha conseguido de forma plena en la legislación actual, incluyendo lo que hasta el momento han podido hacer las Autonomías en su área de competencias⁶⁰¹. Sin embargo la situación, sin comparación posible, es mucho menos injusta que la creada por la Ley del Patrimonio Histórico, en lo relativo a la protección del mismo. En el próximo capítulo se abordará la forma de aplicar estas técnicas concretas a la conservación del Patrimonio Urbano. Ahora, simplemente se explicará de forma esquemática en qué consisten⁶⁰². Y ello a pesar de que sólo en algunos casos (como el de la Comunidad Autónoma de Madrid) están vigentes, aunque de forma indirecta, las normas del TRLS/92. Sin embargo se trata de instrumentos de un extraordinario interés, y *de los pocos que se han inventado* para actuar en cascos consolidados. Su valor pedagógico y testimonial (incluso práctico en algunas Comunidades) es innegable.

LA SITUACIÓN EN EL VIGENTE TEXTO REFUNDIDO DE 1976

En el TRLS/76⁶⁰³ aparece una técnica nueva a la que ya se ha hecho mención: la del *aprovechamiento medio*. Este sistema de equidistribución de beneficios y cargas sólo se aplica al suelo urbanizable programado⁶⁰⁴. De forma que quedan fuera el no urbanizable y el urbano.

⁶⁰¹ Así lo afirman, entre otros, LASO MARTÍNEZ, JOSÉ LUIS, y LASO BAEZA, VICENTE, *El aprovechamiento urbanístico*, Marcial Pons, Madrid, 1995, p. 53. También, PORTO REY, ENRIQUE, «Delimitación de áreas de reparto y establecimiento de aprovechamientos tipo como técnicas urbanísticas instrumentales para la equidistribución de cargas y beneficios y concreción de los aprovechamientos edificatorios susceptibles de apropiación por los propietarios de suelo», *Revista de Derecho Urbanístico* 129, 1992, pp. 124-125. En ambos casos se cita el Preámbulo de la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, en el que, después de fijarse como objetivo la eliminación de las desigualdades producidas por el planeamiento (se admite la propia incapacidad para eliminarlas): «No reconoce tampoco el sistema que se propone un derecho pleno a la equidistribución, pero extiende su efectividad a los suelos clasificados como urbanos y lo generaliza en las zonas de nueva urbanización (excluidas las de eventual urbanización o no programadas)».

⁶⁰² Resulta básica la aportación de PORTO REY, ENRIQUE, en *op. cit.*, pp. 105-172; 130, 1992, pp. 85-124; 131, 1993, pp. 117-148. También una visión muy completa puede encontrarse en LASO MARTÍNEZ, JOSÉ LUIS, y LASO BAEZA, VICENTE, *op. cit.* Aunque se trate de un aspecto muy concreto, pero por lo clarificador que resulta, también es fundamental el trabajo de GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, J. L., «Sobre las reducciones de aprovechamiento en la nueva Ley Urbanística», *Revista de Derecho Urbanístico* 123, 1991, pp. 13-32. Asimismo, también en un aspecto muy concreto, pero que es ilustrativo de como simplemente el diseño puede hacer variar este aprovechamiento, puede consultarse el trabajo de CABALLERO VALLÉS, JESÚS, «El índice favorecedor del diseño, influencia del diseño de los sectores en el igualatorio reparto de cargas y beneficios en el suelo urbanizable», *Cuadernos de Investigación Urbanística* 6, Departamento de Publicaciones, ETSAM, Madrid, 1994.

⁶⁰³ En realidad, su determinación efectiva se realiza en el Reglamento de Planeamiento.

⁶⁰⁴ Este tipo de suelo como ya se ha dicho ha desaparecido desde la aprobación del Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio, de Medidas Liberalizadoras en materia de Suelo y Colegios

Para todo el urbanizable correspondiente al primer cuatrienio se considerarán, por una parte los distintos sectores que van a desarrollar de forma conjunta, y por otra las zonas dentro de cada uno de los sectores que tengan áreas de aprovechamiento más o menos homogéneo. Se asignarán unos coeficientes a cada zona según el tipo de urbanización que se pueda hacer en cada una y otros a cada sector. Estos últimos en función de su situación respecto a los sistemas generales, las características del suelo u otras circunstancias que puedan considerarse relevantes⁶⁰⁵. Multiplicando el coeficiente de zona por el de sector se obtienen unos *coeficientes de homogenización* que son los que van a permitir realizar la equidistribución de cargas y beneficios ya que consideran tanto el tipo y uso de la construcción que se va a poder realizar (división en zonas), como el de la situación en la que se encuentra (división en sectores).

Una vez obtenidos los coeficientes de homogenización, sin más que multiplicarlos por la superficie de cada zona y por su edificabilidad se obtendrá el aprovechamiento de cada una. Sumando los aprovechamientos de cada una de las zonas que integran el sector se obtendrá el aprovechamiento total del mismo, y dividiendo por su superficie el *aprovechamiento medio*. Análogamente se puede obtener el aprovechamiento medio correspondiente a todo el urbanizable del cuatrienio sin más que sumar los de cada sector y dividir por la superficie total.

A cada uno de los sectores les corresponderá el aprovechamiento medio de todo el urbanizable. Si el plan les asigna más aprovechamiento, la diferencia o remanente se destinará a compensar a aquellos cuyo aprovechamiento sea menor que la media o no tengan ninguno (como el caso de los terrenos destinados a sistemas generales). Se hace lo mismo para cada una de las fincas respecto al sector. Todo ello, por supuesto, descontando la cesión del 10 por 100 del aprovechamiento medio que va al Ayuntamiento⁶⁰⁶.

LA SITUACIÓN EN EL DEROGADO TEXTO REFUNDIDO DE 1992

En el TRLS/92 se intentó un paso más, ampliando la aplicación del sistema al suelo urbano. De forma que en esa Ley los únicos propietarios de sue-

Profesionales. La actual Ley del Suelo, que deroga los artículos de esta ley relativos al régimen del suelo, confirma esta desaparición. A los efectos de la determinación del aprovechamiento medio no tiene demasiada trascendencia esta desaparición ya que en la propia Ley de Medidas Liberalizadoras lo que se hacía era equiparar en todo el urbanizable al urbanizable programado.

⁶⁰⁵ Según el artículo 31.1 del Reglamento de Planeamiento.

⁶⁰⁶ Puede consultarse un ejemplo bastante elaborado en RODRÍGUEZ-AVIAL LLARDENT, Luis, «El Plan General Municipal de Ordenación Urbana», en COAM: *Curso Básico de Planeamiento y Gestión*, Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, Madrid, 1987, pp. 143-163.

lo excluidos de la equidistribución eran los del no urbanizable. Sin embargo, la forma de realizar la equidistribución en el suelo urbano era distinta a la del urbanizable.

TRLS/92 partía de dos conceptos básicos para realizar el reparto igualitario de cargas y beneficios. El primero era el de *área de reparto*. Las áreas de reparto no eran más que los ámbitos territoriales dentro de los cuales se trataban de equilibrar las diferencias que el planeamiento introducía entre los distintos propietarios del suelo. Es decir que, por principio, dentro de cada área de reparto se podía conseguir una cierta distribución equitativa, pero no así entre propietarios que pertenecieran a áreas de reparto diferentes⁶⁰⁷. Las áreas de reparto podían estar situadas en suelo urbano, urbanizable o en el apto para urbanizar (la nomenclatura corresponde al TRLS/92). Además, podían ser continuas o discontinuas⁶⁰⁸.

Las áreas de reparto en suelo urbano podían ser de dimensiones muy variadas. Incluso llegar a ser una por cada parcela, o bien sólo una que incluyera todas las parcelas del suelo urbano, ya que la Ley no indicaba nada al respecto⁶⁰⁹. Si se trataba de una sola, el efecto benéfico producido parece que debía de ser máximo, aunque las dificultades eran, como puede comprenderse, también máximas. En cambio si cada área de reparto se hacía coincidir con cada una de las parcelas, el efecto era mínimo, ya que no se producía ninguna equidistribución.

En el suelo urbanizable sucedía una cosa parecida, y era el propio planeamiento general el que determinaba y justificaba el número y delimitación de las áreas de reparto⁶¹⁰. Antes de la entrada en vigor del Real Decreto-Ley sobre medidas liberalizadoras del suelo⁶¹¹, el Texto Refundido de la Ley del

⁶⁰⁷ «La idea, pues, que parece deducirse del propósito legislativo es la de intentar profundizar y extender el “derecho pleno a la equidistribución”. Sin embargo, esta idea está situada más en el terreno de las aspiraciones que en el de las realidades operativas al no existir un mandato explícito en la Ley de que cada área de reparto tenga el mismo aprovechamiento tipo y no existir tampoco un mecanismo de trasvase de aprovechamiento de un área a otra, como ocurre en el suelo urbanizable programado respecto de los distintos sectores de una misma área» (LASO MARTÍNEZ, José Luis y LASO BAEZA, Vicente, *op. cit.*, p. 33).

⁶⁰⁸ «Por fin, no parece que pueda rechazarse la posibilidad de que la delimitación de las áreas de reparto se realice con carácter discontinuo pese al silencio que la Ley guarda al respecto. El área de reparto es un instrumento técnico al servicio de un objetivo, la equidistribución, cuya trascendencia debe superar la crítica al aspecto formal de la delimitación» (LASO MARTÍNEZ, José Luis y LASO BAEZA, Vicente, *op. cit.*, p. 68).

⁶⁰⁹ Decía el artículo 94.1 del derogado TRLS/92: «Los instrumentos de planeamiento general delimitarán para la totalidad del suelo urbano una o varias áreas de reparto de cargas y beneficios, con inclusión o no de los sistemas generales adscritos o en esta clase de suelo, según disponga la legislación urbanística aplicable».

⁶¹⁰ MELERO ABELA, José M., «Las medidas liberalizadoras del suelo, comentario al Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio», *Praxis*, s.f., p. 12.

⁶¹¹ Sustituido luego por la Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y colegios profesionales.

Suelo obligaba a la delimitación de una única área de reparto por cada cuatrienio en el urbanizable programado⁶¹² pero al desaparecer esta categoría de suelo también se suponía eliminada esta exigencia. Por tanto, en este suelo existirían tantas áreas de reparto como cuatrienios se consideraran necesarios en el planeamiento para su desarrollo⁶¹³. En el antiguo urbanizable no programado, todos los sectores que integraban cada Programa de Actuación Urbanística constituían una única área de reparto⁶¹⁴.

Para el caso del suelo apto para urbanizar⁶¹⁵, según el artículo 94.3.d del derogado TRLS/92, habría que atender a lo que se estableciera en las propias Normas Subsidiarias de Planeamiento. Por tanto, en este caso, el legislador estatal daba libertad total a los redactores de las Normas.

El segundo concepto era el de *aprovechamiento tipo*. De una cierta complejidad técnica, y por tanto, difícil de explicar con la suficiente claridad, su comprensión resulta imprescindible, aun en el caso de pretender exclusivamente un planteamiento centrado en la protección del Patrimonio Urbano. Se supone una parcela con una cierta superficie. A esta parcela el plan le «concedía» una determinada edificabilidad (por ejemplo, en m²/m²). Pues bien, se llamaba *aprovechamiento real* a la cantidad de metros cuadrados edificados que podían construirse en la citada parcela⁶¹⁶. Lo mismo sucedía con el resto de parcelas que constituían el área que se intentaba igualar.

Sin embargo, no a todas las parcelas el Plan les asignaría el mismo uso y tipología. Y el hecho es que unos usos serían más «beneficiosos» que otros. Se trataba de asignarle al uso y tipología mayoritarios del área el valor 1, y establecer para los demás unos *coeficientes de homogeneización*⁶¹⁷. Por ejemplo, si el uso de vivienda, acompañado de la tipología unifamiliar aislada, era el

⁶¹² Según el artículo 94.3.b del TRLS/92: «En suelo urbanizable programado, los sectores cuyo planeamiento parcial deba aprobarse en un mismo cuatrienio y los sistemas generales adscritos o incluidos en aquellos para su gestión, integran una sola área de reparto».

⁶¹³ En este punto sería necesario discutir el caso del suelo urbanizable programado que ya lo era en el planeamiento derogado, pero todavía sin desarrollar, y asumido por el nuevo plan, pero que excede a una introducción como ésta.

⁶¹⁴ Según el artículo 94.3.c del TRLS/92: «En suelo urbanizable no programado, los ámbitos de cada Programa de Actuación Urbanística con los sistemas generales adscritos o incluidos en el sector o sectores que se delimiten, integrarán una sola área de reparto».

⁶¹⁵ Equivalente al urbanizable en las Normas Subsidiarias según el TRLS/92.

⁶¹⁶ Un ejemplo permitirá aclarar qué es el aprovechamiento real. Sea una parcela de 3.000 m² a la que el Plan ha asignado una edificabilidad de 3 m² construidos por cada metro cuadrado de parcela. Pues bien, el aprovechamiento real será el producto de 3.000 × 3 = 9.000 m².

⁶¹⁷ No resulta nada fácil establecer estos coeficientes, y su propuesta, según el artículo 96.3 del TRLS/92 debe ser justificada. Según Enrique Porto, una forma bastante justa de hacerlo es con base en el beneficio potencial del promotor («Delimitación de áreas de reparto y establecimiento de aprovechamientos tipo como técnicas urbanísticas instrumentales para la equidistribución de cargas y beneficios y concreción de los aprovechamientos edificatorios susceptibles de apropiación por los propietarios de suelo», *Revista de Derecho Urbanístico* 131, 1993, p. 124). Otras podrían ser en función del valor en venta, o la valoración fiscal.

mayoritario en el área estudiada, se le asignaba el valor 1. Si, además, se suponía que la vivienda entre medianerías resultaba el doble de beneficiosa, a esta tipología concreta le correspondería el coeficiente de homogeneización 2.

Sin más que multiplicar los aprovechamientos reales de cada parcela por estos coeficientes se obtenían los llamados *aprovechamientos lucrativos*. Sumando, por una parte, las superficies de todas las parcelas, y por otra, todos los aprovechamientos lucrativos, y dividiendo ambos valores, se obtenía el *aprovechamiento tipo*. Por tanto, el aprovechamiento tipo no era más que un número, un coeficiente, que correspondía a la media del aprovechamiento del área convenientemente homogeneizada.

Solamente resta analizar cómo funcionaba este mecanismo para corregir las desigualdades. Multiplicando los metros cuadrados de cada parcela por el aprovechamiento tipo se obtendría un aprovechamiento lucrativo diferente del obtenido anteriormente, y que sería el que verdaderamente igualaba los beneficios de unos y otros. En algunos resultaba menor que el que realmente «concedía» el planeamiento, en cuyo caso el exceso servía para compensar el de otras parcelas deficitarias. Casi es el final. Solamente resta algo muy importante: cada parcela no se podía apropiarse de la totalidad del aprovechamiento tipo que le correspondía, sino exclusivamente el 90 por 100 del mismo⁶¹⁸, correspondiendo el 10 por 100 restante a la Administración municipal correspondiente. Este aprovechamiento realmente apropiable se llamaba *aprovechamiento patrimonializable*.

En el caso de suelo urbanizable, no se consideraban parcelas como en el ejemplo que se ha expuesto, sino los sectores que constituían cada área de reparto. Los coeficientes de homogeneización resultaban un único número correspondiente a la totalidad de cada sector, y resultaban de considerar su uso global. Y la equidistribución no se realiza entre parcelas sino entre sectores⁶¹⁹.

En el caso de tratarse de suelo urbano, las cosas se complican notablemente⁶²⁰. Ya se ha dicho que las áreas de reparto podían ser varias, y no existía mecanismo de compensación entre unas y otras. Pero la complicación se derivaba esencialmente del hecho real de que el suelo urbano es mucho más complejo que el urbanizable: las situaciones consolidadas, los edificios cons-

⁶¹⁸ Según el artículo 14.c de la Ley del Suelo de 1998. Hay que mencionar que este artículo ha sido recurrido ante el Tribunal Constitucional. En el momento de redactar estas líneas todavía no se ha manifestado el citado Tribunal.

⁶¹⁹ Existen, además, un cúmulo de cuestiones técnicas que es imposible considerar en una publicación de estas características. Así, la cuestión de la superficie dedicada a sistemas generales adscritos, la forma de realizar el reparto entre sectores, la consideración del costo de la urbanización, etcétera.

⁶²⁰ Técnicamente existen también diferencias, tales como la necesidad de incluir el dotacional privado correspondiente al área de reparto en el aprovechamiento lucrativo, o la exclusión de los terrenos afectos a dotaciones públicas ya existentes en la superficie total, a la hora de calcular el aprovechamiento tipo.

truidos, el suelo vacante escaso. Esto hace que el sistema normal de ejecutar el planeamiento en el urbanizable no pueda llevarse a cabo en el suelo urbano.

A grandes rasgos, la puesta en marcha del plan en el TRLS/92 se llevaba a cabo mediante las *unidades de ejecución* en que se divide cada una de las áreas de reparto. Normalmente, dentro de cada área de reparto se delimitaban varias unidades de ejecución, que correspondían a los ámbitos territoriales que se desarrollaban en forma conjunta. Ahora bien, como se ha dicho, la situación no era la misma en el suelo urbano que en el urbanizable. Es este último, todo el terreno debía quedar incluido en unidades de ejecución⁶²¹. Cosa que no tenía porque suceder en el suelo urbano, ya que podían excluirse de esta delimitación, previa justificación, aquellos terrenos que imposibilitaban el cumplimiento conjunto de equidistribución, cesiones, etcétera⁶²².

Aparecían, por tanto, unos suelos cuya gestión se iba a realizar mediante unidades de ejecución: es lo que se denominaba mediante *actuación Conjunta o Sistemática*. Pero existían otros que se iban a gestionar de manera diferente: mediante *Actuación Individualizada o Asistemática*. Además, en este caso de suelo urbano, la Ley también permitía la delimitación de unidades de ejecución discontinuas.

Por supuesto que el tratamiento equidistributivo basado en el aprovechamiento tipo no podía aplicarse al caso de actuaciones asistemáticas. Para esto se reservaban las denominadas *Transferencias de Aprovechamiento*. El sistema funcionaba cuando trabajaba con parcelas. Si el planeamiento le concedía a la misma un aprovechamiento superior al que le correspondería al área donde esta ubicada, este exceso debería conseguirlo de otra parcela que se encontrara en la situación inversa⁶²³. O bien, comprarla a la Administración, o cederla en terrenos para sistemas generales o dotaciones locales en suelo urbano no incluidas en unidades de ejecución⁶²⁴. Para que esto funcionara se

⁶²¹ Según el derogado artículo 144.3 del TRLS/92 salvo, en su caso, los sistemas generales.

⁶²² Dice el derogado artículo 144.2 del TRLS/92: «... Cuando ni siquiera de esta forma [discontinua] puedan delimitarse en determinadas áreas unidades de ejecución que permitan el cumplimiento conjunto de los deberes urbanísticos básicos a que se refiere el número anterior, podrán excluirse de dicha delimitación, previa su justificación, terrenos con aprovechamiento lucrativo o destinados a dotaciones públicas de carácter local cuyos titulares quedarán sujetos a las obligaciones establecidas en el Capítulo Tercero de este Título».

⁶²³ Antes del Real Decreto-Ley 5/1996, de junio, el propietario debía de «comprar» todo aprovechamiento que excediera del 85% del que correspondiera al área donde estaba ubicada la parcela. Pero esta exigencia se eliminó en el artículo 2.1 de la citada norma: «En suelo urbano el aprovechamiento urbanístico del titular de un terreno no incluido en una unidad de ejecución, será el que resulte de aplicar el aprovechamiento tipo del área de reparto en el que se encuentre o, en su defecto, de la aplicación directa de las ordenanzas o normas urbanísticas de la parcela». Un año después la Ley 7/1997, de 14 de abril, de Medidas Liberalizadoras en materia de Suelo y Colegios Profesionales reproducía casi literalmente este artículo.

⁶²⁴ Según el artículo 187 del TRLS/92, existen tres posibilidades: «... El titular podrá adquirir, por medio de acuerdo de cesión, los aprovechamientos precisos de otro propietario cuyo

requería, obviamente, una cierta burocracia, que se concretaba en la anotación de las transferencias que se iban produciendo en el Registro de Transferencias de Aprovechamiento que debían llevar los Ayuntamientos.

De esta forma podían encontrarse áreas de reparto que no contuvieran ninguna unidad de ejecución delimitada en las mismas: la actuación sería siempre asistemática. También pudiera ocurrir que existieran áreas de reparto donde la totalidad de cuya superficie perteneciera a alguna unidad de ejecución, en cuyo caso se actuaría siempre de forma sistemática. Y, por último, podían existir áreas de reparto mixtas, en las que en parte del terreno se ejecutara el planeamiento de forma sistemática y en el resto se actuara de forma individualizada⁶²⁵.

En cualquiera de los casos, resulta necesario mencionar que el artículo 2.3 de la Ley 7/1997, de 14 de abril, de Medidas Liberalizadoras en materia de suelo, introducía elementos nuevos⁶²⁶ que hubo que considerar en su momento.

En el caso de actuación mediante unidades de ejecución el sistema era bastante parecido al del TRLS/76 si exceptuamos que el sistema de equidistribución en lugar de ser mediante el aprovechamiento medio lo era mediante el aprovechamiento tipo. De forma que para estudiar los sistemas de actuación se va a seguir la sistemática del vigente TRLS/76 que puede resultar válida también en lo sustancial para el derogado TRLS/92.

LOS SISTEMAS DE ACTUACIÓN

Los sistemas de actuación previstos, tanto en el TRLS/76 como en el TRLS/92 son tres: compensación, cooperación y expropiación.

Siguiendo el orden expuesto en la Ley, el primero es el *sistema de compensación*⁶²⁷. Se trata de que los propietarios, constituidos en Junta⁶²⁸, formu-

aprovechamiento susceptible de apropiación sea superior al real asignado a su parcela no incluida en unidad de ejecución. También podrá adquirir dichos aprovechamientos de propietario cuyo terreno esté afecto a un uso dotacional público local y no incluido en una unidad de ejecución...». También: «... El titular podrá comprar directamente a la Administración los aprovechamientos precisos...». Y, por último, existe la posibilidad de que ceda «... a la Administración otros terrenos de su propiedad afectos a sistemas generales o dotacionales locales no incluidos en unidades de ejecución».

⁶²⁵ PORTO REY, Enrique, *op. cit.*, p. 152.

⁶²⁶ Dice el citado artículo: «En suelo urbano, las unidades de ejecución cuyo objeto sea la reforma, renovación o mejora urbana, así como las obras de rehabilitación y la sustitución de la edificación sin aumento del volumen construido, no darán lugar a transferencias ni cesiones de aprovechamiento».

⁶²⁷ El TRLS/76 dedica los artículos 126 a 130 al sistema de compensación. También, el Reglamento de Gestión Urbanística, artículos 157 al 185.

⁶²⁸ Según el artículo 126.2 del TRLS/76: «Las Bases de actuación y los Estatutos de la Junta de Compensación serán aprobados por la Administración actuante. A tal efecto, los propieta-

len el Proyecto de Compensación⁶²⁹, mediante el cual aportarán los terrenos que deban de ceder. También deberán realizar el Proyecto de Urbanización y ejecutar las obras que se señalen en el mismo⁶³⁰. No es necesario constituir Junta de Compensación si toda la unidad de ejecución pertenece a un único propietario. También, según el artículo 119 del TRLS/76, «Cuando el Plan de ordenación o Programa de Actuación Urbanística no precisasen el sistema, su determinación se llevará a cabo con la delimitación del polígono o unidad de actuación. Si los propietarios que representen el 60 por 100 de la superficie total del polígono o unidad de actuación solicitasen, en el trámite de información pública del procedimiento para su delimitación, la aplicación del sistema de compensación, la Administración lo acordará previa audiencia de los demás propietarios del polígono o unidad de actuación».

De lo que se trata, en definitiva, es de constituir una especie de «bolsa de suelo» en la que entren las aportaciones de todos los propietarios. A continuación se detraigan todas las cesiones: terrenos para la colectividad, cesión del 10 por 100 del aprovechamiento medio, etc. Luego se redacten los proyectos correspondientes y se realice la urbanización. Y, por último, se reparta el producto resultante en proporción a las aportaciones de los propietarios.

La segunda forma de ejecutar el planeamiento, según el TRLS/76, es mediante el *sistema de cooperación*⁶³¹. Se trata de que los propietarios aporten los terrenos de cesión pero, a diferencia del caso anterior, la urbanización la realiza la Administración con cargo a los mismos⁶³². Aquí el instrumento de redistribución de cargas y beneficios, y de regularización, es el Proyecto de Reparcelación⁶³³.

rios que representen al menos el 60 por ciento de la superficie total del polígono o la unidad de actuación presentarán a la Administración actuante los correspondientes proyectos de Bases y Estatutos. Con anterioridad a la resolución que se adopte, se dará audiencia a los demás propietarios». Y según el artículo 127.1: «Los propietarios del polígono o unidad de ejecución que no hubieren solicitado el sistema podrán incorporarse con igualdad de derechos y obligaciones a la Junta de Compensación, si no lo hubieran hecho en un momento anterior, dentro del plazo de un mes a partir de la notificación del acuerdo de aprobación de los Estatutos de la Junta. Si no lo hicieran, sus fincas serán expropiadas a favor de la Junta de Compensación, que tendrá la condición jurídica de beneficiaria». También en el 127, pero en el apartado 2: «Podrán también incorporarse a la Junta las Empresas urbanizadoras que hayan de participar con los propietarios en la gestión del polígono o unidad de actuación».

⁶²⁹ Muy parecido a un proyecto de reparcelación.

⁶³⁰ Dice el artículo 130.1 del TRLS/76: «La Junta de Compensación será directamente responsable, frente a la Administración competente, de la urbanización completa del polígono o unidad de actuación y, en su caso, de la edificación de los solares resultantes, cuando así se hubiere establecido».

⁶³¹ A él dedica el TRLS/76 artículos 131 a 133, y el Reglamento de Gestión los artículos 186 al 193.

⁶³² Dice el artículo 132.1 del TRLS/76: «Las cargas de la urbanización se distribuirán entre los propietarios en proporción al valor de las fincas que le sean adjudicadas en la reparcelación».

⁶³³ Según el artículo 131.2 del TRLS/76: «La aplicación del sistema de cooperación exige la reparcelación de los terrenos comprendidos en el polígono a unidad de actuación, salvo

En este caso las cargas de la urbanización se distribuirán entre los propietarios proporcionalmente *al valor de las fincas que les sean adjudicadas en la reparcelación*⁶³⁴. Y además, la Administración que se encargue de realizar la urbanización (normalmente el Ayuntamiento) podrá exigir a los propietarios el pago de cantidades a cuenta de los gastos necesarios para su realización o, en su caso, convenir un aplazamiento del pago. Frente al sistema de compensación, la iniciativa y la gestión corresponden básicamente a la Administración. En la práctica no ha sido demasiado frecuente su utilización.

El tercer sistema, es el de más rancia tradición en urbanismo, la *expropiación*⁶³⁵. En realidad se trata de la eliminación de los particulares y su sustitución por la Administración, que sería la encargada de asumir todo el protagonismo en el proceso. Aparece regulada en el Título IV de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones. También en el propio TRLS/76 y en la Ley de Expropiación Forzosa. En definitiva, se trata de privar a los particulares de la propiedad del bien a cambio de un justiprecio⁶³⁶. Los terrenos que se expropien por razones urbanísticas, según el artículo 40.1 «deberán ser destinados al fin específico que se estableciese en el Plan correspondiente». Si esto no sucediera así, bien porque se modificara o revisara el planeamiento será procedente la reversión⁶³⁷.

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Vistas las principales características de los Planes de urbanismo y, sobre todo, la enorme influencia que pueden ejercer en el desarrollo de una comunidad específica, deberían, de alguna forma, incluir importantes mecanismos de participación. Lo cierto es que, aunque existen estos mecanismos⁶³⁸, no son lo suficientemente importantes. La forma concreta de articular esta participación ciudadana se deriva en el ámbito estatal, básicamente, del Re-

que ésta sea innecesaria por resultar suficientemente equitativa la distribución de los beneficios y cargas».

⁶³⁴ Según el artículo 132.1 del TRLS/76.

⁶³⁵ La expropiación, es decir, la privación de la titularidad de un bien a cambio de un justiprecio, tiene múltiples usos en Derecho, además del aquí estudiado.

⁶³⁶ Según el artículo 36 de la LS/98: «El justiprecio de los bienes y derechos expropiados se determinará conforme a lo establecido en el Título III de la presente Ley, mediante expediente individualizado o por el procedimiento de tasación conjunta».

⁶³⁷ Salvo que (según el artículo 40 de la LS/98): «a) Que el nuevo uso asignado estuviera adecuadamente justificado y fuera igualmente dotacional público. b) Que uso dotacional que motivó la expropiación hubiese sido efectivamente implantado y mantenido durante ocho años».

⁶³⁸ Parten de un precepto de la Ley del Suelo de 1998 de carácter básico, el establecido en el artículo 6.1: «La legislación urbanística garantizará la participación pública en los procesos de planeamiento y gestión, así como el derecho a la información de las entidades representativas de los intereses afectados por cada actuación y de los particulares».

glamento de Planeamiento. Existe un primer momento, incluso previo a la decisión de elaborar cualquier Plan, en el cual se «recomienda» abrir un debate sobre la conveniencia o necesidad de su redacción⁶³⁹.

Es sin embargo, tanto para los Planes Generales, como para la Normas Subsidiarias o para los Planes Especiales, el momento en que se puedan formular los «criterios, objetivos y soluciones generales del Planeamiento», cuando el Reglamento de Planeamiento obliga a realizar un período de información pública con objeto de que puedan formularse sugerencias y alternativas al planeamiento propuesto⁶⁴⁰. Lo cierto es que, tanto la «recomendación» que se deriva del artículo 16.1, como la «obligación» que impone el 125, del Reglamento de Planeamiento, no han conseguido, en general, grandes éxitos⁶⁴¹.

Aunque tampoco los éxitos hayan sido precisamente espectaculares, sí que, en general, se le ha concedido una mayor importancia al trámite de información pública que, obligatoriamente, sigue a la aprobación inicial del planeamiento⁶⁴². Y ello, posiblemente, debido al hecho de que el legislador le está concediendo mayor importancia a esta información que a las anteriores, ya que, incluso, obliga a la repetición de dicha información pública (y la correspondiente audiencia a las Corporaciones) en caso de que las modificaciones admitidas por los redactores del Plan significasen variaciones sustanciales respecto a lo aprobado inicialmente⁶⁴³.

⁶³⁹ Dice el artículo 16.1 del Reglamento de Planeamiento: «Antes de acordar la elaboración de cualquier Plan de Ordenación, Norma o Programa, la Administración urbanística actuante podrá abrir un período de información pública para recoger sugerencias u observaciones sobre la necesidad, conveniencia y demás circunstancias de la ordenación».

⁶⁴⁰ Referente a los Planes Generales, dice el artículo 125 del Reglamento de Planeamiento: «En el momento en que los trabajos de elaboración del Plan General hayan adquirido el suficiente grado de desarrollo que permita formular los criterios, objetivos y soluciones generales del planeamiento, la Corporación y Organismos que tuviesen a su cargo su formulación deberán anunciar en el "Boletín Oficial" de la provincia [se entiende que de la Comunidad Autónoma] y en uno de los periódicos de mayor circulación de la misma, la exposición al público de los trabajos, al objeto de que durante el plazo mínimo de treinta días puedan formularse sugerencias y, en su caso, otras alternativas de planeamiento por Corporaciones, asociaciones y particulares». Luego, para el caso de las Normas Subsidiarias, el artículo 147.3 se remite al 125, lo mismo que el 151.1 en el caso de los Planes Especiales.

⁶⁴¹ Dice Tomás-Ramón Fernández al respecto: «El uso que se ha hecho de ella en estos años no autoriza, sin embargo, a ser demasiado optimista, ya que el debate previo sobre las diferentes alternativas de planeamiento no ha sido en general ni sincero por parte de los planificadores, demasiado encariñados siempre con sus propias propuestas y poco dispuestos, por lo tanto, a admitir su eventual sustitución por otras distintas, ni profundo por parte de los afectados, que en la mayoría de los casos se han limitado a defender las posiciones e intereses que creían amenazados, todo lo cual ha propiciado la conversión de este debate inicial en una anticipación de la información pública posterior» (*op. cit.*, p. 90).

⁶⁴² Este trámite aparece regulado en el artículo 41.1 del TRLS/76.

⁶⁴³ Según el artículo 130 del Reglamento de Planeamiento para los Planes Generales, y por remisión al mismo de los demás.

COMPETENCIAS EN MATERIA URBANÍSTICA

El artículo 148.1 de la Constitución dice que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias referentes, entre otras cuestiones, a «ordenación del territorio, urbanismo y vivienda». Pues bien, en el momento actual, las comunidades que componen el mapa autonómico español tienen asumidas dichas competencias «de forma exclusiva», según se refleja en los correspondientes estatutos de autonomía. Por tanto, en este caso parece no haber duda, el Estado no tiene competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. Estas competencias, tanto desde el punto de vista legislativo, como ejecutivo, corresponden en su totalidad a las Comunidades⁶⁴⁴.

Sin embargo, y siguiendo la sistemática propuesta por Tomás-Ramón Fernández, el planteamiento no es tan sencillo. En primer lugar está el problema del derecho de propiedad del suelo que, al tratarse de un derecho fundamental, debería contar con una regulación única en todo el territorio español. Por otra parte, subsiste la cuestión de las diferentes legislaciones, y planes, de carácter sectorial y competencia estatal, con incidencia en los ámbitos comunitarios correspondientes: aguas, minas, defensa, carreteras, medio ambiente, aeropuertos, costas, etc. Ello hace que en estos casos, el principio básico que haya que atender sea el de la *coordinación entre administraciones*, tal y como se afirma, por ejemplo, en la Ley 4/1990, de 31 de mayo de Ordenación del Territorio del País Vasco⁶⁴⁵, que trata de asegurar el diálogo entre instituciones, previo a la toma de decisiones territoriales.

En conclusión: la ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda son competencias de las Comunidades Autónomas, limitadas por aquellas cuestiones referentes a la regulación del derecho de propiedad del suelo y en coordinación con la legislación y planificación sectoriales. Pero además de las administraciones estatal y la autonómica, en materia urbanística es imprescindible considerar las atribuciones de la administración local. La pugna que tradicionalmente ha existido entre Administración central y Ayuntamientos en cierta medida se ha desplazado a la actualmente existente en éstos y las Comunidades.

Ya en el primitivo texto de la Ley del Suelo (aprobado en el año 1956), se reconocía la competencia municipal en todas las cuestiones urbanísticas no ex-

⁶⁴⁴ Refiriéndose a las competencias legislativas y ejecutivas, Tomás-Ramón Fernández dice lo siguiente: «En ambos niveles, por tanto, los órganos de las Comunidades Autónomas sustituyeron a los del Estado, ejercitando las competencias asignadas a éstos por la LS de 1976 y sus normas complementarias, que siguieron en vigor en la medida en que no hubieran sido modificadas o alteradas por los poderes autonómicos y que, en todo caso, resultaban aplicables como derecho supletorio, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 149.3 de la Constitución» (*op. cit.*, p. 37).

⁶⁴⁵ Ya se comentará posteriormente, pero se trata de una ley muy interesante en estos aspectos, y que probablemente marque un camino a seguir. Publicada en el PBPV del 3 de junio de 1990.

presamente atribuidas al Estado⁶⁴⁶. Para resolver el problema de la coordinación entre administraciones se proponían tres organismos: el Consejo Nacional, la Comisión Central de urbanismo y las Comisiones provinciales. Pero casi de inmediato se creó el Ministerio de la Vivienda que dio al traste con el invento, al asumir todas las competencias de los órganos centrales, y lo que es peor, produciendo una escisión en la dependencia jerárquica de los municipios que, para todas las cuestiones referentes a materias urbanísticas, atendían a lo que dijera Vivienda, mientras que en todo lo demás dependían de Gobernación⁶⁴⁷. Esto fue origen de importantes tensiones y rencillas entre departamentos ministeriales que viciaron de principio las posibilidades de colaboración. La situación no se modificó apreciablemente en la reforma de 1975, que volvió a crear la Comisión Central de urbanismo, mirándose en el espejo de la Ley de 1956, pero dándole un carácter exclusivamente consultivo, y manteniendo la relación entre administraciones en los mismos términos anteriores.

El artículo 140 de la Constitución⁶⁴⁸ garantiza la autonomía de los municipios a nivel general. Autonomía que se ve reafirmada por la nueva Ley de Bases del Régimen Local de 2 de abril de 1995, y varias sentencias del Tribunal Constitucional⁶⁴⁹. Sin embargo, y como ya se advirtió al comienzo de este apartado, las tensiones entre administración autonómica y local son evidentes, sobre todo en el caso de las grandes ciudades, y trascienden incluso las propias de los partidos políticos. En cualquier caso, y si se exceptúa la cuestión de la aprobación del planeamiento⁶⁵⁰ y, por supuesto, los temas legislativos, los mu-

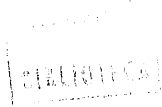
⁶⁴⁶ Decía el artículo 202: «La competencia urbanística de los Ayuntamientos comprenderá todas las facultades que siendo de índole local no hubiesen sido expresamente atribuidas por la presente Ley a otros organismos». Que entre otras cosas comprendía la aprobación de los planes, y la mayor parte de las decisiones importantes referentes al planeamiento. Aparte de que siempre estaba omnipresente el principio de la tutela, que marcaba completamente las relaciones entre el administración central y la local.

⁶⁴⁷ Dice Fernando de Terán al analizar este período histórico, fundamental para comprender muchos de los problemas, aparentemente absurdos, por lo que todavía pasa el urbanismo y la ordenación territorial en la actualidad: «Con dificultades crecientes para encauzar la política de ordenación urbana a través del planeamiento, la Dirección General de Urbanismo [incluida en el Ministerio de la Vivienda y no en Gobernación] irá deslizándose cada vez más hacia la acción directa del Estado, con independencia de los Ayuntamientos y, a menudo, hasta enfrentadamente, a través de la política de preparación de suelo para los programas de vivienda» (*Planeamiento urbano en la España contemporánea...*, cit., p. 318).

⁶⁴⁸ Dice el citado artículo: «La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales».

⁶⁴⁹ Entre ellas las de de 11 y 22 de diciembre de 1988, y la de 2 de abril de 1992, claramente partidarias de una autonomía municipal llevada hasta las últimas consecuencias, y la de 13 de julio de 1990, tendente a considerar la coordinación entre administraciones, más necesaria, si cabe, en materia de urbanismo y ordenación del territorio.

⁶⁵⁰ Que, en general, corresponde a las Comunidades Autónomas. Los Ayuntamientos, en la mayor parte de las autonomías sólo pueden aprobar Estudios de Detalle y Proyectos de Ur-



nicipios tienen competencias plenas en materia ejecutiva, de gestión, y de desarrollo urbanístico. Suya, en general, es la competencia de concesión de licencias de parcelación, edificación y demolición en su ámbito municipal y la vigilancia de que se cumpla lo preceptuado en la Ley y en los Planes.

LA LEGISLACIÓN DE LAS COMUNIDADES Y EL PLANEAMIENTO

Las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas no son, como ya se ha indicado, meramente ejecutivas y de gestión, sino que también lo son legislativas. De tal forma que una buena parte de las autonomías han redactado y aprobado diversos instrumentos legislativos que, en general, más que a modificar vienen a completar a la Ley del Suelo y sus Reglamentos.

El primer estatuto de Autonomía aprobado en el año 1979 fue el de Cataluña, y ya en el año 1981 se aprueba la Ley 9, de 18 de noviembre, sobre Protección de la Legalidad Urbanística, que marca el inicio de la legislación en materia de ordenación territorial y urbanística producida por las Comunidades Autónomas. Aunque la división sea un tanto artificial en algunos casos, se intentará a continuación realizar un resumen de dicha legislación, separando las normas referentes a la planificación territorial de las propiamente urbanísticas.

Es en el campo de la planificación territorial donde se produce la mayor cantidad y variedad de normas autonómicas debido al hecho de que en la Ley del Suelo la cuestión aparece tratada de forma muy somera. Desde el punto de vista cronológico hay que empezar por la Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial de Cataluña en la que se regulan las figuras de los *Planes Territoriales Generales, Parciales y Sectoriales*⁶⁵¹. Medio año después se

banización, aunque en algunas y si se trata de capitales de provincia o ciudades importantes también podrán aprobar Planes Parciales y Planes Especiales que desarrollen y se ajusten a las determinaciones del Plan General. Sin embargo, en la mayor parte de los casos la fiscalización de los planes sólo puede realizarse basándose en aspectos reglados de los mismos, y respecto a los discrecionales en el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, o atendiendo a aquellas cuestiones vinculadas a intereses supramunicipales de justificación objetiva (sentencia del Tribunal Constitucional de 13 de julio de 1990).

⁶⁵¹ El Plan Territorial general «definirá los objetivos de equilibrio territorial de interés general para Cataluña, y será el marco orientador de las acciones que se emprendan a fin de crear las condiciones adecuadas para atraer la actividad económica a los espacios territoriales idóneos» (art. 4 de la Ley). Los Planes Territoriales Parciales «definen los objetivos de equilibrio de una parte del territorio de Cataluña y son el marco orientador de las acciones que se emprendan» (art. 12.1), «... se adaptarán al Plan Territorial General de Cataluña y constituirán su desarrollo en la parte del territorio a que afecten». Y los Planes Territoriales Sectoriales «contendrán una estimación de los recursos disponibles, de las necesidades y de los déficit, territorializados en el sector correspondiente. También contendrán la determinación de las prioridades de actuación y la definición de estándares [sic] y normas de distribución territorial» (art. 18.1), siendo su ámbito de aplicación todo el territorio de Cataluña (art. 18.2).

aprobaba la Ley 10/1984, de 30 de mayo, de Ordenación Territorial de la Comunidad de Madrid⁶⁵² donde se establecían tres nuevas figuras de planeamiento: las *Directrices de Ordenación Territorial*, los *Programas Coordinados de Actuación* y los *Planes de Ordenación del Medio Físico*. Las Directrices, decía la Ley de 1984, «constituyen el instrumento para la ordenación conjunta de la totalidad del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid» (art. 5.1 de la Ley)⁶⁵³. Con los Programas Coordinados de Actuación se trataba de integrar las actuaciones de las distintas Administraciones u Organismos públicos que operaban en el ámbito de la comunidad (hasta el momento han sido elaborados los de residuos sólidos urbanos e industriales). Y los Planes de Ordenación del Medio Físico desarrollaban las Directrices en los ámbitos que éstas delimitaban, o protegían los aspectos naturales de áreas no previstas⁶⁵⁴. A partir de este momento, las Comunidades han ido aprobando de forma sucesiva una serie de leyes referentes a la Ordenación del Territorio que, en general, reflejan (con diferencias terminológicas) la figura de las Directrices Territoriales a semejanza de las que aparecían en la Ley 10/1984, de 30 de mayo, de la Comunidad de Madrid, y los Planes Territoriales Parciales en la misma dirección que los catalanes. El problema de la coordinación de las diferentes administraciones también se ha intentado abordar, entre otras en la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco, y en los dos Decretos que la complementan, así como la protección y ordenación del medio físico.

Ya se ha advertido de la necesidad de proteger el Patrimonio Urbano a partir de la planificación territorial. Sin embargo, son escasas las aportaciones en este sentido, y la práctica totalidad de la normativa se basa en la ya estudia-

⁶⁵² Cuyo artículo 14 fue posteriormente modificado por la Ley 3/1989 de 16 de marzo. En la actualidad la Ley 10/1984, de 30 de mayo, de Ordenación Territorial de la Comunidad de Madrid ha quedado expresamente derogada con la aprobación de la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo de la Comunidad de Madrid y con la aprobación posterior de la Ley 20/1997, de 15 de julio, de Medidas Urgentes en materia de Suelo y Urbanismo..

⁶⁵³ Son funciones de estas Directrices según el artículo 8: formular «... el conjunto de criterios y normas que orienten y regulen los procesos de asentamiento en el territorio de las distintas actividades económicas y sociales de los agentes públicos y privados que operen en dicho ámbito»; también «construir un marco de referencia para la formulación y ejecución de las distintas políticas sectoriales de la Comunidad de Madrid y para la actividad urbanística de los Ayuntamientos de la misma...», «sumistrar las previsiones y los criterios básicos para la formulación de las políticas sectoriales y para la programación de los recursos de la Administración del Estado que deban aplicarse en el territorio de la Comunidad de Madrid»; y, por último, «proponer las acciones territoriales que requiera la actuación conjunta con otras Comunidades Autónomas...».

⁶⁵⁴ Dice, en concreto, el artículo 23: «Proteger, en sus aspectos naturales, los ámbitos delimitados por los mismos Planes y no previstos por las Directrices de Ordenación Territorial, fomentando su desarrollo en la medida en que sea compatible con tal protección. En estos supuestos, la delimitación de los ámbitos requerirá informe previo favorable, adoptado por mayoría simple de los Ayuntamientos cuyos términos municipales estén incluidos, total o parcialmente, dentro del ámbito delimitado».

da aprobada por la Administración Central, de la que se han comentado sus carencias fundamentales.

En materia de planificación urbanística, las Comunidades Autónomas han sido menos prolíficas (hasta el momento) y casi toda la legislación que han producido se refiere, o bien a normas de adecuación de la Legislación Estatal a las peculiaridades de cada comunidad, o a temas de Disciplina Urbanística. También pueden señalarse algunas propuestas interesantes en materia de suelo y vivienda. O de gestión como en el caso de la Ley valenciana. Como se puede observar a continuación, la mayor parte de la legislación urbanística producida en los últimos dos años lleva el nombre de *medidas urgentes* en materia de ordenación urbana, de planificación, del régimen del suelo, etc. Se trata de la necesaria respuesta de las Comunidades al vacío producido por la Sentencia del Tribunal Constitucional declarando nulos alrededor de los dos tercios del articulado del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992. Una vez producida esta primera reacción, las Comunidades se han puesto a elaborar con más tranquilidad sus propias Leyes del Suelo, y es bastante probable que en un plazo de dos o tres años se empiecen a producir cambios importantes del sistema de planeamiento en España.

Se relacionan a continuación las aportaciones más importantes (aunque algunas no estén ya vigentes) y que pueden servir de referencia, para encajar en las mismas los diferentes acercamientos a la protección del Patrimonio Urbano que se proponen en cada una de las Comunidades⁶⁵⁵:

ANDALUCÍA⁶⁵⁶:

Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Aparecen las siguientes figuras de ordenación territorial: Plan de Ordenación del territorio de Andalucía, Planes de Ordenación del Territorio subregionales, Planes con incidencia de ordenación del Territorio, Actuaciones con incidencia en la Ordenación Territorial.

ARAGÓN⁶⁵⁷:

Ley 11/1992, de 24 de noviembre de Ordenación del Territorio, en la que aparecen: Directrices Generales y parciales de Ordenación Territorial, Progra-

⁶⁵⁵ Pueden encontrarse otros enfoques, con distintos puntos de vista, o más sintéticos, en las siguientes publicaciones: CANDELA, Celestino, *op. cit.*, pp. 63-66; HERRANZ, Isabel, «Recopilación de la legislación sustantiva en materia de ordenación del territorio y urbanismo de las CC.AA.», *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales* 95-96, 1993, pp. 265-281; TRAPERO, Juan Jesús, *Planeamiento Urbanístico para Arquitectos*, Departamento de Publicaciones ETSAM, Madrid, 1996, pp. 42-50.

⁶⁵⁶ En el momento actual además hay que considerar la Ley 1/97, de 18 de junio, por la que se adaptan con carácter urgente y transitorio Disposiciones en materia de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

⁶⁵⁷ Desde el punto de vista urbanístico hay que considerar la Ley 6/85, de 22 de noviembre, de creación del Instituto del Suelo y la Vivienda y la Ley Urbanística 5/99, de 25 de marzo.

mas Específicos de Gestión o Actuación de Ámbito Territorial y Procedimientos de Gestión Coordinada.

ASTURIAS:

Ley 1/1987, de 30 de marzo, de Coordinación y Ordenación Territorial en cuyo artículo 3 aparecen los siguientes instrumentos de ordenación del territorio: Directrices de ordenación territorial, Programas de actuación territorial y Evaluaciones de impacto. Las Directrices son la figura básica, y pueden ser de tres categorías: regionales, subregionales y sectoriales. Los Programas de actuación territorial tratan de establecer un nexo entre las Directrices, el planeamiento urbanístico, y las actuaciones sectoriales⁶⁵⁸. Respecto a las evaluaciones de impacto se consideran dos categorías: ambiental y estructural. Esta última «referida al análisis de los costes y beneficios económicos y sociales derivados directa o indirectamente de la actuación prevista, así como su incidencia en el sistema de núcleos de población, infraestructuras, equipamientos y servicios» (art. 17.b).

Respecto a las Leyes más urbanísticas hay que mencionar la *Ley 3/1987 de 8 de abril, reguladora de la disciplina urbanística*, la *Ley 6/1990, de 20 de diciembre, sobre edificación y usos en el medio rural*, y la *Ley 2/1991, de 11 de marzo, de reserva de suelo y actuaciones urbanísticas prioritarias*.

BALEARES⁶⁵⁹:

Ley 8/1987, de 1 de abril, de Ordenación Territorial de las Islas Baleares. Crea los siguientes instrumentos de ordenación, según el artículo 2: las directrices de ordenación territorial, los planes territoriales parciales, los planes directores sectoriales y los planes de ordenación del medio natural. La figura básica la constituyen las directrices de ordenación territorial⁶⁶⁰ y «los planes territoriales parciales, los planes directores sectoriales y los planes de ordenación del medio natural, habrán de desarrollar las determinaciones conteni-

⁶⁵⁸ Dice el artículo 12 refiriéndose al concepto y los fines de los Programas de actuación territorial: «Los programas de actuación territorial que se elaboren en desarrollo de las directrices son el instrumento que tendrá por objeto recoger de forma sistemática las actuaciones con incidencia en el territorio que vayan a realizarse por los diversos Organismos y Entidades de la Administración del Principado».

⁶⁵⁹ Ésta es una de las pocas Comunidades que cuentan con una Ley del Suelo Rústico, la 6/1997, de 8 de julio. Ley un tanto alejada de la protección del Patrimonio Urbano pero que, por su interés, se menciona.

⁶⁶⁰ «Las directrices de ordenación territorial constituyen el instrumento para ordenación conjunta de la totalidad del ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares... Las directrices de ordenación territorial tienen por finalidad la determinación de la normativa que se considere necesaria para conseguir los objetivos fundamentales definidos en el capítulo anterior, que habrá de ser observada en los planes que esta Ley crea y que vinculará al planeamiento municipal... Al propio tiempo suponen la definición de los criterios a que habrán de ajustarse las Administraciones actuantes en las Islas Baleares, en todo aquello que tenga incidencia territorial y en las materias en que la Comunidad Autónoma tenga competencias asumidas» (art. 3).

das en las directrices de ordenación territorial y ajustarse a ellas» (art. 4 de la Ley). Con incidencia en el suelo no urbanizable se aprueba la *Ley 1/1991, de 30 de enero, de Espacios Naturales y Reforma Urbanística de las Áreas Especiales de Protección*.

Respecto a la legislación relacionada con la disciplina urbanística se aprobó el 1 de julio del año 1988 una ley sobre edificios e instalaciones fuera de ordenación y, posteriormente, la *Ley 10/1990 de 23 de octubre, de Disciplina Urbanística*⁶⁶¹. También hay que mencionar la *Ley 10/1989, de 2 de noviembre, de sustitución del Planeamiento Urbanístico Municipal*.

CANARIAS:

Desde el punto de vista temporal, la primera ley que hay que considerar es la *3/1985, de 29 de julio, de medidas urgentes en materia de urbanismo y protección de la naturaleza*, por la que se establece la obligatoriedad de licencia previa una serie de actos de uso del suelo no considerados en la Ley del Suelo (en el artículo 178 del Texto Refundido de 1976), y la regulación de la suspensión cautelar de los actos de uso del suelo y edificación en el caso de formación de un plan especial de naturaleza ambiental. También tiene bastante importancia la *Ley 1/1987, de 13 de marzo, reguladora de los Planes Insulares de Ordenación* que crea, en su artículo 1, la figura de los Planes Insulares de Ordenación, y los regula como instrumentos de planificación territorial y urbanística en la Comunidad Autónoma de Canarias⁶⁶². Un mes más tarde se aprueba la *Ley 5/1987, de 7 de abril, sobre la ordenación urbanística del suelo rústico de la Comunidad Autónoma de Canarias*. En su artículo 8 se establecen las siguientes categorías de suelo rústico: forestal, de cumbre, potencialmente productivo, de protección, litoral y costero, asentamientos rurales y suelo rústico residual. Por último, resulta imprescindible mencionar la *Ley 9/1999, de 13 de mayo, de Ordenación del Territorio*.

Respecto a otras materias se han aprobado la *Ley 6/1987, de 7 de abril, sobre sistema de actuación de urbanización diferida*, y la *Ley 7/1990, de 14 de mayo, de Disciplina Urbanística y Territorial*.

CANTABRIA:

Ley 7/1990, de 30 de marzo, de Ordenación del Territorio en la que aparecen: Directrices de Ordenación Territorial regionales y comarcales, Planes Directores Sectoriales y Planes Territoriales Sectoriales. Asimismo hay que

⁶⁶¹ La disposición final primera de esta ley fue modificada con la 2/1992, de 6 de mayo.

⁶⁶² Dice en su artículo 4 que estos Planes Insulares podrán «... clasificar suelo rústico con arreglo a sus diferentes características y potencialidades en aquellos casos en que previamente no exista una clasificación del suelo dimanante de planes generales o normas subsidiarias o complementarias de planeamiento», y también «... reclasificar suelo rústico a expensas del suelo clasificado como no urbanizable, urbanizable no programado o apto para la urbanización, en aquellos casos en que previamente exista una clasificación del suelo derivada de la vigencia de Planes generales o normas subsidiarias o complementarias de planeamiento».

destacar la *Ley 4/1992, de 24 de marzo, de constitución de Reservas Regionales de Suelo y otras actuaciones urbanísticas prioritarias*⁶⁶³. Por último hay que destacar la *Ley 1/97, de 25 de abril, de medidas urgentes en materia de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*.

CASTILLA-LA MANCHA:

Ley 2/98, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística. Sigue la pauta de la Ley valenciana sobre la figura del urbanizador y está recurrida ante el Tribunal Constitucional.

CASTILLA Y LEÓN:

Cuenta con una norma destinada a adaptar la legislación estatal al caso de esta Comunidad: la *Ley 5/99, de 8 de abril, de Urbanismo*⁶⁶⁴.

CATALUÑA:

Ya se ha mencionado la *Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial*. También se han aprobado las siguientes leyes: *Ley 9/1981, de 18 de noviembre, sobre Protección de la legalidad urbanística* y la *Ley 3/1984, de 9 de enero, de medidas de adecuación del Ordenamiento Urbanístico de Cataluña*. Por último, toda la normativa en Cataluña en materia urbanística se puede encontrar en un *Texto Refundido* aprobado por el Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio.

GALICIA:

En el año 1985 se promulgó la *Ley 11/1985, de 22 de agosto, de adaptación de la Ley del Suelo a Galicia*⁶⁶⁵. Pero ya en el año 1997 se aprueba la *Ley del Suelo de Galicia*⁶⁶⁶. Con esta Ley la Comunidad de Galicia culmina, en apariencia, el proceso de separación con la Ley Estatal.

MADRID:

Ya se ha indicado que la *Ley 10/1984, de 30 de mayo, de Ordenación Territorial*, ha sido derogada por la actualmente vigente *Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo de la Comuni-*

⁶⁶³ Esta Ley está recurrida ante el Constitucional.

⁶⁶⁴ Habría que mencionar también el Decreto 223/1999, de 5 de agosto, por el que se aprueba la tabla de preceptos de los Reglamentos Urbanísticos que resultan aplicables en relación con esta Ley.

⁶⁶⁵ «Si consideramos –o al menos es mi criterio–, que la ley del suelo estatal es la única que –en ausencia de otra específica– regula la ordenación territorial, o al menos, el proceso de planificación territorial, la ausencia de determinaciones de la ley del suelo gallega en este sentido, mantiene para Galicia el esquema estatal vigente...» (SOUTO GARCÍA, Valentín B., «La ordenación del territorio en la Comunidad Autónoma de Galicia», en VV.AA., *La legislación de las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo*, conferencias pronunciadas en la «XIV semana de estudios superiores de urbanismo» Granada, 1990, p. 78).

⁶⁶⁶ Habría que mencionar la Instrucción 1/1998, de 24 de julio, de aplicación de la Ley 1/1997, de 24 de marzo, del Suelo de Galicia, a la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones. Y también el Decreto 287/1999, de 21 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley del Suelo de Galicia.

dad de Madrid⁶⁶⁷. En ella, entre otros temas, se abordan los instrumentos de Ordenación del Territorio de la Comunidad: el Plan Regional de Estrategia Territorial⁶⁶⁸, los Programas Coordinados de la Acción Territorial⁶⁶⁹ y los Planes de Ordenación del Medio Natural y Rural⁶⁷⁰. Estos planes se desarrollan y ejecutan mediante las llamadas actuaciones de interés regional, que se concretan en las Zonas de Interés Regional y en Proyectos de Alcance Regional. También se incluye en el Título VI una regulación bastante detallada del régimen urbanístico del suelo no urbanizable y urbanizable no programado.

Una de las leyes más madrugadoras fue la *Ley 4/1984, de 10 de febrero, sobre medidas de disciplina urbanística*. Referente a una temática parecida, al año siguiente se aprobó la *Ley 9/1985, de 4 de diciembre, de actuaciones urbanísticas ilegales en la Comunidad de Madrid*⁶⁷¹.

MURCIA:

Ley 4/1992, de 30 de julio, de Ordenación y Protección del Territorio en la que aparecen: Directrices de Ordenación Territorial regionales, subregionales o comarcales, sectoriales, de regulación y protección y usos del espacio rural, así como también Programas de Actuación Territorial y Actuaciones de Interés General.

También en este caso la defensa de la legalidad urbanística es la primera empresa legislativa que se acomete desde el punto de vista de la planificación territorial y urbana⁶⁷², mediante la *Ley 12/1986, de 20 de diciembre, de medi-*

⁶⁶⁷ También hay que mencionar otras dos leyes. La 20/97, de 15 de julio, de medidas urgentes en materia de suelo y urbanismo. Y la 3/98, de 17 de marzo, por la que se modifica la Disposición Adicional Cuarta de la Ley 20/97, de 15 de julio, de medidas urgentes en materia de suelo y urbanismo.

⁶⁶⁸ Dice el artículo 14.2: «El Plan Regional de Estrategia Territorial establece los elementos básicos para la organización y estructura del conjunto del territorio de la Comunidad de Madrid, sus objetivos estratégicos y define el marco de referencia de todos los demás instrumentos o planes de ordenación del territorio».

⁶⁶⁹ Dice el artículo 14.3: «Los programas de Coordinación de la Acción Territorial establecerán, en el marco de las determinaciones del Plan Regional de Estrategia Territorial, la articulación de las acciones de las Administraciones públicas que requieran la ocupación o uso del suelo y tengan una relevante repercusión territorial».

⁶⁷⁰ Dice el artículo 14.4: «Los Planes de Ordenación del Medio Natural y Rural tienen por objeto la protección, conservación y mejora de ámbitos territoriales supramunicipales de manifiesto interés por su valor y características geográficas, morfológicas, agrícolas, ganaderas, forestales, paisajísticas o ecológicas, en desarrollo de las determinaciones medio-ambientales del Plan Regional de Estrategia Territorial».

⁶⁷¹ Posteriormente prorrogada en su vigencia mediante la Ley 3/1987, de 18 de diciembre.

⁶⁷² Se dice en la Exposición de Motivos de la Ley 12/1986, de 20 de diciembre: «Los problemas más acuciantes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, superada ya con práctica generalidad la carencia inicial de instrumentos de planeamiento, se contraen, fundamentalmente, a garantizar la protección de la legalidad urbanística y el establecimiento de una eficaz disciplina en el ejercicio de los derechos y deberes que a las Administraciones públicas y a los particulares les corresponden».

das para la protección de la legalidad urbanística. En ella se contienen una serie de medidas complementarias y de desarrollo de la legislación estatal.

NAVARRA:

Ley Foral 12/1986 de 11 de noviembre, de Ordenación del Territorio (modificada posteriormente por la *Ley foral 5/1992, de 14 de abril*), en cuyo artículo 3 se establecen como instrumentos de ordenación territorial de la Comunidad Foral de Navarra las Normas Urbanísticas regionales y comarcales, los Planes de Ordenación del Medio Físico, los Planes y Proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal y, por último, las Directrices de Ordenación Territorial. En su artículo 4 establece que dichos instrumentos «son complementarios y no excluyentes de los que respecto de la ordenación urbanística del suelo se regulan en la Ley del Suelo y Ordenación Urbana, Reglamentos y disposiciones que la desarrollan».

También hay que considerar la *Ley foral 6/1987, de 10 de abril, de normas urbanísticas regionales para protección y uso del territorio*, destinada a la protección del suelo no urbanizable, y los espacios y recursos naturales⁶⁷³. También, la *Ley Foral 7/1989, de 8 de junio, de medidas de intervención en materia de suelo y vivienda*, modificada posteriormente⁶⁷⁴. Y, por último, claro está, la *Ley Foral 10/1994, de 4 de julio, sobre Ordenación del Territorio y Urbanismo*⁶⁷⁵.

LA RIOJA:

Ley 10/98, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

PAÍS VASCO:

Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio que, en el artículo 2 establece los instrumentos mediante los que se realizará la ordenación territorial del País Vasco: Directrices de Ordenación Territorial, Planes Territoriales parciales y sectoriales. Las Directrices constituyen el marco de referencia, tanto de los demás instrumentos de ordenación territorial como de los propiamente urbanísticos⁶⁷⁶. Pero el verdadero interés de esta Ley se encuentra en el Título IV, «De la coordinación y el asesoramiento», donde se habla, tanto de la Comisión de Ordenación del Territorio

⁶⁷³ En el artículo 5 se establecen las siguientes categorías de suelo no urbanizable: 1. Espacio natural de interés: reserva integral, reserva natural, enclave natural y área natural recreativa. 2. Suelo forestal. 3. Suelo de alta productividad agrícola o ganadera. 4. Suelo de mediana productividad agrícola o ganadera. 5. Suelo genérico. 6. Suelo de afecciones específicas: infraestructuras existentes, infraestructuras previstas, cursos fluviales, lagunas, embalses y zonas húmedas, entorno de núcleos de población, entorno de bienes inmuebles de interés cultural, cañadas y Camino de Santiago y calzadas históricas.

⁶⁷⁴ En primer lugar mediante la Ley Foral 8/1990, de 13 de diciembre, y luego mediante la Ley Foral 4/1992, de 14 de Abril.

⁶⁷⁵ También la Ley Foral 24/98, de 30 de diciembre, de medidas urgentes en materia de aprovechamiento urbanístico.

⁶⁷⁶ A este respecto dice el artículo 9: «Los Planes Generales y Especiales y las Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento habrán de ajustarse a las Directrices en los términos establecidos en los artículos anteriores».

del País Vasco, como del Consejo Asesor de Política Territorial del Gobierno Vasco. Ambos órganos aparecen regulados en composición, funciones y régimen de funcionamiento, mediante sendos *Decretos*, el 262 y el 263, de 2 de octubre de 1990. Se trata de una propuesta sensata en una autonomía en la que coexisten numerosos órganos y administraciones, debido al grado de descentralización que presenta⁶⁷⁷. A pesar de su carácter consultivo y de coordinación, la Comisión de Ordenación emitirá informes que, en determinados casos, serán vinculantes.

Desde el punto de vista urbanístico esta Comunidad también cuenta con su Ley de medidas urgentes en materia de régimen de suelo y ordenación urbana: la 5/98, de 6 de marzo⁶⁷⁸.

VALENCIA:

Ley 6/1989, de 7 de julio, de Ordenación del Territorio, en la que aparecen las siguientes figuras de planeamiento: Plan de Ordenación del Territorio, Planes de Acción Territorial sectorial y de actuaciones integradas, Programas de Ordenación del Territorio, y proyectos de ejecución. También la *Ley 4/1992, de 5 de junio, sobre suelo no urbanizable*⁶⁷⁹.

Desde el punto de vista urbanístico destaca la *Ley 6/94, de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística*⁶⁸⁰. Esta Ley es importante porque en ella aparece la figura del urbanizador, y representa un intento de desvincular la figura del propietario del suelo del que se encarga de su urbanización. Para la protección del Patrimonio Urbano, sin embargo, no tiene una incidencia apreciable al ocuparse, en lo básico, de la creación de suelo urbano.

⁶⁷⁷ Para tener una idea de lo que significa, se relacionan a continuación los miembros del Pleno de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco, excluyendo a aquellos con voz pero sin voto, tal y como se relacionan en el artículo 6 del Decreto 263/1990, de 2 de octubre. Como Presidente y Vicepresidente: El Consejero de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente y el Viceconsejero de Ordenación del Territorio. Como vocales: un Viceconsejero del Departamento de Transportes y Obras Públicas, o el Director en quien delegue; un representante con categoría de Viceconsejero o Director de cada uno de los siguientes Departamentos: Educación, Universidades e Investigación, Cultura y Turismo, Economía y Planificación, Industria y Comercio, Sanidad y Consumo, y Agricultura y Pesca; los Directores de Ordenación del Territorio y Urbanismo, Vivienda y Arquitectura del Departamento de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente; los Delegados territoriales de Urbanismo, Vivienda y Medio Ambiente de cada uno de los Territorios Históricos; dos representantes de cada Diputación Foral; un representante de la Administración del Estado; y tres representantes, uno por cada Territorio Histórico, de la Asociación de Municipios con mayor implantación en la totalidad del territorio de la Comunidad Autónoma.

⁶⁷⁸ Podrían mencionarse también: la Ley 17/94, de 30 de junio, de medidas urgentes en materia de vivienda y de tramitación de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística. La 3/97, de 25 de abril, por la que se determina la participación de la Comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística, modificada por la 11/98, de 20 de abril (recurrída).

⁶⁷⁹ Modificada por la 2/97, de 13 de junio, respecto al régimen de parcelación y de construcción de viviendas en el medio rural.

⁶⁸⁰ Hasta el momento se han aprobado, además: el Decreto 20/1998, de 15 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento; y la Orden de 26 de abril de 1999, por la que se aprueba el Reglamento de Zonas de Ordenación Urbanística.

CAPÍTULO 8

NORMATIVA URBANÍSTICA Y PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO

LA PROTECCIÓN URBANÍSTICA DEL PATRIMONIO

En general, y como ya se ha indicado, la protección del Patrimonio Urbano puede enfocarse a través de tres vías distintas. Mediante los mecanismos previstos en la legislación sectorial: Ley del Patrimonio y normativa sobre Evaluación de Impacto Ambiental, ya explicados en los capítulos correspondientes. A través de las distintas figuras de planeamiento, según se verá en los siguientes parágrafos. O bien, directamente, mediante el sistema de normas de aplicación directa propuesto en los artículos 138, 139 y 246 de la Ley del Suelo. El conjunto de estos dos últimos sistemas, es decir, la protección mediante la normativa urbanística, se muestra bastante más completo (aunque probablemente menos intenso) que el derivado de la legislación sectorial⁶⁸¹. Eso no significa que,

⁶⁸¹ Con esta afirmación se muestran de acuerdo numerosos autores. Así, Concepción Barrero Rodríguez, al referirse a las áreas histórico-artísticas, y ya con la Ley de 1985 aprobada, dice: «Se trata, simplemente, de recordar cómo desde aquel momento en que la protección dispensada por el ordenamiento se expande, para con orígenes en bienes aislados abarcar áreas territoriales más extensas, las técnicas de policía administrativa, tradicionales en el orden histórico-artístico, se hacen insuficientes, revelándose la necesidad de un nuevo instrumento que atienda a la realidad concreta de cada centro histórico, otorgándole a cada uno de ellos el tratamiento exigido por su propias peculiaridades, en conexión, además, con el área territorial más amplia en la que se encuentran ubicados. Este instrumento es el *plan*, que se convierte para el ordenamiento contemporáneo en la más importante de las técnicas de defensa y tratamiento de las áreas históricas» (*op. cit.*, p. 434). También César-Javier Sanz-Pastor y Paloque, y refiriéndose a la legislación anterior: «Alcanzadas estas conclusiones iniciales y volviendo sobre la dualidad de regulación existente en nuestro Ordenamiento para la protección de nuestro patrimonio cultural inmobiliario (Legislación del Tesoro Artístico y Legislación Urbanística), es preciso hacer notar la superioridad de la segunda técnica sobre la primera. No sólo por la consideración integral que realiza de toda la ciudad, sino por su mayor flexibilidad y riqueza de medios y resortes para asegurar la eficacia, la disponibilidad material, la justicia distributi-

hasta el momento, haya sido más eficaz. En cualquier caso, se hace imprescindible un estudio lo suficientemente detallado de dicho conjunto.

LAS NORMAS DE APLICACIÓN DIRECTA

Existen en la legislación estatal del suelo una serie de disposiciones aplicables, exista o no planeamiento aprobado. En primer lugar las denominadas *normas de aplicación directa* del capítulo quinto del TRLS/92, a las que se refieren los preceptos contenidos en los artículos 138 y 139. De estos artículos el 138.b ha sobrevivido a la STC 61/1997, de 20 de marzo, y a la disposición derogatoria única de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, lo que tiene un mérito indudable y, además, obliga en todo el territorio español independientemente de la legislación autonómica que corresponda. El 138.a subsiste, aunque de forma supletoria, en el 73.a del TRLS/76. Lo mismo que el 139 en el 74 del TRLS/76.

Y también pueden considerarse como tales las normas que aparecen en los artículos 19 de la Ley del Suelo de 1998. En los 245.1 y 246.2 del TRLS/92 que también subsisten después de la sentencia del Tribunal Constitucional y de la LS/98. Y en los 181.2 y 182 del TRLS/76 (estos dos últimos con carácter supletorio). Todas estas normas relativas al *deber de conservación*. Como se verá, constituyen otra posibilidad importante de protección del Patrimonio Urbano.

Según el artículo 73 del TRLS/76, «las construcciones habrán de adaptarse, en lo básico, al ambiente en el que estuvieran situadas». Para ello, si se realizan en lugares inmediatos, o formando parte, de un grupo de edificios de carácter «artístico, histórico, arqueológico, típico o tradicional» (o aunque se tratase de un único edificio de gran importancia o calidad) deberán de armonizar con ellos⁶⁸². Mediante este precepto la Administración podría obligar a que en los edificios de nueva construcción se tuviera en cuenta, desde el punto de vista estético, el carácter histórico, artístico, arqueológico, típico o tradicional de los existentes.

Pero también las vistas o perspectivas producidas por los «conjuntos urbanos de características histórico-artísticas, típicos o tradicionales» habrán de res-

va y la "seguridad jurídica" del administrado, satisfaciendo en mayor medida todos los intereses en presencia» («Reflexiones sobre el Patrimonio Cultural Inmobiliario mediante planes de Urbanismo», *Revista de Derecho Urbanístico* 88, 1984, p. 43).

⁶⁸² El artículo 73.a del TRLS/76 sólo se aplicará de forma supletoria en aquellas Comunidades Autónomas que no tuvieran normativa a este respecto. Ha vuelto a estar en vigor tras la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo. En cambio, el apartado b) de este mismo artículo ha subsistido en el 138 del TRLS/92 y, por tanto, constituye legislación básica aplicable en todo el territorio español.

petarse, impidiendo que tanto la «situación, masa, altura de los edificios, muros y cierres, o la instalación de otros elementos» puedan desfigurarlas⁶⁸³.

Las disposiciones anteriores se han venido manteniendo en la Ley desde su primitiva redacción del año 1956⁶⁸⁴. Su pervivencia probablemente sea debida a la escasa conflictividad originada por las dificultades de su aplicación⁶⁸⁵, aunque también a la necesidad de su existencia. En realidad, expresiones como las de «armonizar», «armonía del paisaje», «desfigure la perspectiva», etc., son difíciles de racionalizar y, por tanto, de alegar ante un tribunal o justificar administrativamente. Lo que no quiere decir que no se pueda hacer (incluso existe jurisprudencia respecto a estos preceptos)⁶⁸⁶.

Su importancia se deriva no sólo del hecho de su aplicabilidad en el caso de inexistencia de planeamiento, sino incluso prevaleciendo en contra de las determinaciones de éste⁶⁸⁷. También parece que, por regla general, estos preceptos operan independientemente de que el edificio o edificios hayan sido objeto de algún tipo de reconocimiento formal respecto a su carácter histórico-artístico. Así, en una sentencia de 14 de noviembre de 1986 se dice que se

⁶⁸³ El artículo 138.b incluye, además, otras posibilidades referentes al medio natural: «En los lugares de paisaje abierto y natural, sea natural o marítimo, o en las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos de características histórico-artísticas, típicos o tradicionales y en las inmediaciones de las carreteras y caminos de trayecto pintoresco, no se permitirá que la situación, masa, altura de los edificios, muros y cierres, o la instalación de otros elementos, limite el campo visual para contemplar las bellezas naturales, rompa la armonía del paisaje o desfigure la perspectiva propia del mismo». Esta norma tiene el carácter de disposición básica tal y como se refleja en la nota anterior.

⁶⁸⁴ Este artículo 138 reproduce casi textualmente el 73 del Texto Refundido de 1976 que, a su vez, mantenía el 60 de la Ley de 1956.

⁶⁸⁵ Sobre las dificultades para su aplicación se manifiestan, entre otros, Concepción Barreiro Rodríguez (*op. cit.*, p. 460), o Tomás-Ramón Fernández (*op. cit.*, p. 53).

⁶⁸⁶ Algunos autores defienden una mayor utilización de los mismos. Así, Pablo Arribas Briones: «Estamos en presencia de un precepto que no necesita más que buena voluntad y un poco de inteligencia con amor a lo bello, para poder ser utilizado aún en contra de las determinaciones de los planes» («El urbanismo en la ordenación y protección de los valores del Patrimonio Histórico-artístico», *Estudios Territoriales* 8, 1982, p. 132). También José Martínez Sarandeses («Posibilidades y limitaciones de la Ley del Suelo para realizar una política conservacionista de las áreas urbanas», *Ciudad y Territorio* 56, 1983, pp. 53-54) dice al referirse al artículo 73 del antiguo texto refundido en 1976: «La generalización de dichas determinaciones permite valorar en todas sus dimensiones las áreas urbanas existentes, que predeterminan las características de todo lo que se construya nuevo mediante la definición que el Plan puede efectuar del término "armonizar" o de la expresión "desfigurar la perspectiva". De acuerdo con este texto lo nuevo debe estar conformado por la realidad, a partir de la cual se definirán las reglas de las actuaciones urbanísticas».

⁶⁸⁷ Lo que se deduce, no solamente de la opinión casi unánime de los distintos autores que se han ocupado del tema, y de la existencia de jurisprudencia al respecto, sino de la subsistencia del apartado tercero del artículo 98 del Reglamento de Planeamiento, que dice: «Las limitaciones a que se refieren los dos números anteriores tendrán aplicación en todo caso, existan o no aprobados Planes de Ordenación o Normas Complementarias o Subsidiarias de Planeamiento».

trata de una norma que «opera con independencia de lo que dispongan las normas sobre el patrimonio histórico-artístico...»⁶⁸⁸. De todo ello parece deducirse que, pese a las dificultades de su aplicación, se trata de una norma básica para la protección del entorno de edificios o grupos de edificios de importancia histórica, artística, arqueológica, típica o tradicional. Se trataría de una especie de «último recurso» cuando fallase la protección otorgada, tanto por la legislación específica, como por el planeamiento, y viene a posibilitar, y completar, el sistema de protección del Patrimonio Urbano. De esta forma no existiría desprotección. Los bienes más relevantes estarían acogidos a la Ley del Patrimonio. El resto, de cierta relevancia, contaría con la posibilidad de la protección derivada del planeamiento. Y si todo fallase, todavía se podría contar con estas normas de aplicación directa.

Respecto al otro artículo, el 74 del TRLS/76⁶⁸⁹, incluido conjuntamente con el ya analizado entre las normas de aplicación directa, tiene menos importancia desde el punto de vista de la protección del Patrimonio Urbano ya que se refiere al número máximo de alturas que se podrá alcanzar en ausencia de planeamiento que, se supone, deberá además adecuarse indirectamente (según el párrafo segundo) a lo preceptuado en el artículo 138⁶⁹⁰.

Ya se ha estudiado el tema del *deber de conservación* desde el punto de vista de la Ley del Patrimonio Histórico en el capítulo correspondiente. Ahora es el momento de analizar el enfoque que se le da en la legislación del suelo.

Según el artículo 19.1 de la Ley del Suelo de 1998, el propietario estará obligado a mantener terrenos y construcciones en las debidas condiciones de salubridad y ornato público. Esta disposición aparece reafirmada también, de forma genérica, en el artículo 245.1 del TRLS/92⁶⁹¹. De tal forma que la Ley

⁶⁸⁸ Existen otras que abundan en lo mismo: de 30 de junio de 1982, de 6 de julio de 1982, de 16 de junio de 1987. Aunque también puede consultarse en contra de esta tesis, la de 3 de mayo de 1971.

⁶⁸⁹ Además no es de aplicación en todo el territorio español sino solamente en aquellos lugares sin legislación autonómica al respecto.

⁶⁹⁰ Este número máximo de alturas será de tres, aunque cuando se trate de «solares enclavados en núcleos o manzanas edificados en más de dos terceras partes, los Ayuntamientos podrán autorizar alturas que alcancen la media de los edificios ya construidos». Además, no son pocos los autores que piensan que debería eliminarse la referencia a las tres plantas. Por ejemplo, José Martínez Sarandese al comentar las determinaciones de la Ley del Suelo de 1976 que habría que modificar dice lo siguiente: «La altura de tres plantas o la altura media permitidas por el artículo 74 en los municipios sin plan o norma urbanística, carecen de sentido, pues, en este caso, la altura máxima de la edificación debería remitirse al número de plantas dominante (moda) en el núcleo o sector urbano correspondiente, ya que las tres plantas o la media permitidas en la actualidad producen, en muchos casos, un impacto importante en núcleos de tamaño reducido, debido a que la altura de los edificios no sobrepasa las dos plantas e, incluso, una» (*op. cit.*, p. 56). Como puede comprenderse, el legislador no atendió esta razonable petición al realizar la reforma de 1990.

⁶⁹¹ El artículo 245.1 no fue declarado nulo por la Sentencia 61/1997 del Tribunal Constitución ni derogado por la LS/98 por lo que su vigencia es total en todo el ámbito nacional. Ti-

parte del supuesto de que es necesario, desde el punto de vista social, el mantenimiento y conservación de las construcciones. Hasta tal punto que según el TRLS/76, el artículo 181 en su apartado segundo faculta a los Ayuntamientos (y, en su caso, a los demás organismos competentes) a ordenar la ejecución de las obras necesarias para que esto suceda⁶⁹². De tal forma que, en general, el propietario de cualquier tipo de edificio, *sea histórico o no*, estará sujeto a este deber de conservación. Para la determinación de su contenido específico, habrá que atender a lo que concreten las Ordenanzas municipales correspondientes que son el instrumento urbanístico encargado de fijarlo⁶⁹³.

Otro de los problemas se refiere al límite de este deber. Es decir, hasta que punto esta obligado el propietario a conservar. Pues bien, el límite se supone que se encuentra en la ruina del edificio. En el instante en que se cumplan cualquiera de los supuestos del artículo 183 del TRLS/76, que se refiere a la declaración de ruina⁶⁹⁴, cesará el deber del propietario de conservar el inmueble. Y, en dicho límite, comenzará el deber correlativo para dicho propietario *de derribar el edificio*⁶⁹⁵. Esto, por supuesto, en caso de edificios no sometidos al régimen establecido en la Ley del Patrimonio Histórico que, como ya se ha visto, en este supuesto se separa claramente de la norma general.

De todo lo anterior se deduce que hasta el momento en que un edificio sea declarado en ruina el deber de conservación correrá a cargo del propietario. Pero que, a partir de dicho momento, si la Administración desea mantener el edificio en condiciones recuperándolo para un uso adecuado, deberá hacerse cargo de los gastos⁶⁹⁶. Durante el período que transcurre desde el inicio del expediente de ruina y su declaración, existen diversas sentencias

tulado «Deber de conservación», dice: «Los propietarios de terrenos, urbanizaciones de iniciativa particular y edificaciones deberán mantenerlos en las condiciones y con sujeción a las normas señaladas en el artículo 21.1».

⁶⁹² La LS/98 no es tan expeditiva a este respecto, se limita a decir en el artículo 19.2 que «el coste de las obras necesarias en virtud de lo dispuesto en el número anterior se sufragará por los propietarios o por la Administración, en los términos que establezca la legislación aplicable».

⁶⁹³ FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *op. cit.*, p. 198.

⁶⁹⁴ No es el momento de estudiar dicho artículo. Baste decir, como ya se ha visto en el capítulo correspondiente, que trata de los tres supuestos clásicos de ruina de un edificio: la llamada ruina económica, la ruina física o estructural y la ruina urbanística.

⁶⁹⁵ Claro que nada impide que, si es su deseo (excepto en el caso de la ruina urbanística), trate de mantenerlo en condiciones de habitabilidad aunque ello pueda suponer un coste desorbitado, y unas obligaciones muy por encima del deber de conservación. Dice el artículo 389 del Código Civil: «Si un edificio, pared, columna o cualquiera otra construcción amenazase ruina, el propietario estará obligado a su demolición, o a ejecutar las obras necesarias para evitar su caída».

⁶⁹⁶ Esto aparece reflejado con bastante claridad en el artículo 246.2 del TRLS/92 vigente en el momento actual y que dice: «Las obras se ejecutarán a cargo de los propietarios si se estuvieren en el límite del deber de conservación que les corresponde, y con cargo a fondos de la Entidad que lo ordene cuando lo rebasare para obtener mejoras de interés general».

del Tribunal Supremo que obligan al propietario a mantener el edificio en condiciones de seguridad, aunque no a su reconstrucción⁶⁹⁷.

Todo ello referente al tema de la conservación desde presupuestos generales. Sin embargo, el artículo 182.1 del TRLS/76⁶⁹⁸, es de aplicación mucho más directa al caso de la protección del Patrimonio Urbano. Según dicho artículo, en su apartado 1, los Ayuntamientos u organismos competentes podrán ordenar «por motivos de interés turístico o estético, la ejecución de obras de conservación y de reforma en fachadas o espacios visibles desde la vía pública, sin que estén previamente incluidas en Plan alguno de ordenación». Aunque, aparentemente, esta norma se dicta para casos de resoluciones municipales que imponen órdenes de ejecución sin sujeción a Plan, no parece existir ningún inconveniente en que se aplique, aún existiendo planeamiento, siempre que el mismo no indique nada al respecto⁶⁹⁹.

Pero es que, además, y como ya se ha visto en párrafos anteriores, estas obras podrán rebasar el deber estricto de conservación, aunque por supuesto, en este caso, se ejecutarán a costa de la Entidad que las hubiese ordenado⁷⁰⁰. Si esto no fuera así existirá una evidente discriminación. Responde, además, al principio de que el interés público deber de ser sufragado por la colectividad, y no debe recaer exclusivamente sobre las espaldas de unos pocos particulares. Principio que, como tal, impregna toda la filosofía de la intervención urbanística, aunque sus resultados prácticos puedan ser más o menos dispares. Cosa que, en general, no parece que suceda en la normativa específica. Se trata de un supuesto muy importante, desde el punto de vista de la conservación del Patrimonio Urbano, aunque menos si se atiende a la protección genérica del edificio, al limitarse a obras en *fachadas o espacios visibles desde la vía pública*, quedando fuera de tal posibilidad cualquier otro supuesto.

Para terminar este repaso al artículo 182.1 del TRLS/76, solamente queda por reseñar el apartado tercero. Dicho apartado se refiere exclusivamente a los propietarios de bienes incluidos en los llamados catálogos de planea-

⁶⁹⁷ Por ejemplo, en la sentencia de 13 de mayo de 1986, puede leerse: «el hecho de que se esté tramitando un expediente de ruina no exime al propietario del edificio para el que se declara su obligación de mantenerlo en condiciones aceptables de seguridad, de servir a los fines para los que está destinado y aún conservarlo en lo que al ornato público se refiere» (citada en BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, *op. cit.*, p. 463, n. 479).

⁶⁹⁸ Sólo aplicable en aquellas comunidades sin legislación específica en la materia.

⁶⁹⁹ Así, César-Javier Sanz-Pastor y Palomeque, al referirse al artículo 182 del Texto Refundido del 76, idéntico en todos sus términos al actual 246, dice: «Y aunque esta norma se dicta para la protección de edificios por motivos de interés turístico o estético *sin sujeción a Plan*, resulta igualmente aplicable —como norma guía— en aquellos otros casos en que la protección se estructura conforme a un Plan» (*op. cit.*, p. 29).

⁷⁰⁰ Según el artículo 246.2 del TRLS/92.

miento. Es decir, los catálogos mencionados en el artículo 25 del TRLS/76⁷⁰¹. Pues bien, dichos propietarios podrán solicitar la cooperación de las Administraciones competentes, para conservar estos bienes. Respecto a esta cuestión habría que destacar dos aspectos importantes. El primero es la absoluta discrecionalidad que deja la Ley a la Administración respecto a lo que considera *condiciones adecuadas*, de tal forma que, en la práctica, resultan ser absolutamente voluntarias y dependientes de los momentos y presupuestos concretos. El segundo se refiere a la exclusión de tales ayudas a los propietarios de *bienes no incluidos en los Catálogos*, aunque dichos bienes formaran parte del Patrimonio Histórico. Hasta tal punto que, como caso extremo, un edificio declarado, pero no incluido en un Catálogo del artículo 25 (TRLs/76), no tendría derecho a las mismas.

LA PROTECCIÓN EN EL PLANEAMIENTO TERRITORIAL

En realidad, el planeamiento territorial en el TRLS/76 está limitado a dos tipos de planes: el Plan Nacional y los Planes Directores Territoriales de Coordinación. Y, además, según se ha estudiado en el capítulo anterior, ambos con un carácter casi exclusivamente testimonial: el primero nunca se ha llegado a realizar, y los segundos han sido sustituidos en la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas por su propio planeamiento territorial⁷⁰². Pero ello no quiere decir que en los mismos no existan determinaciones que ayuden a la protección del Patrimonio Urbano.

Dejando de lado el caso del Plan Nacional, descartado por la sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional, en las determinaciones de los Planes Territoriales de Coordinación sí aparecen ya algunas alusiones a la protección del Patrimonio Urbano. Según el artículo 8.2 del TRLS/76, entre las determinaciones que contendrán este tipo de planes, figuran las medidas de protección a adoptar para la «defensa, mejora, desarrollo o renovación» del Patrimonio Histórico⁷⁰³.

⁷⁰¹ Dice el citado artículo: «La protección a que los Planes Especiales se refieren, cuando se trate de conservar o mejorar monumentos, jardines, parques naturales o paisajes, requerirá la inclusión de los mismos en catálogos aprobados por el Ministerio de la Vivienda o la Comisión Provincial de Urbanismo, de oficio o a propuesta de otros órganos particulares».

⁷⁰² En realidad constituyen una figura prácticamente inédita, ya que el único que hasta el momento ha llegado a ser operativo es el Plan Director Territorial de Doñana y su Entorno, aprobado por Decreto 181/1988 de 3 de mayo. Comprendía la totalidad de los términos municipales de Moguer, Lucena del Puerto, Bonares, Almonte, Hinojos, Pilas, Villamanrique, Aznalcázar, Puebla del Río y Sanlúcar de Barrameda, y parte de Palos de la Frontera, Rociana y Trebujena. Nace además, como necesidad de dar cumplimiento a la Ley 91/1978, de 28 de diciembre, sobre Régimen Jurídico del Parque Nacional de Doñana.

⁷⁰³ Lo cierto es que no sólo del Patrimonio Histórico puesto que el artículo 68.2.c dice textualmente: «Las medidas de protección a adoptar en orden a la conservación del suelo, de los

Podría pensarse que el planeamiento territorial es demasiado global como para tener una incidencia efectiva en la protección del Patrimonio. Y sin embargo, por el contrario, probablemente se trate de uno de sus instrumentos principales⁷⁰⁴. Resulta impensable una respuesta eficaz a los problemas de la conservación y, sobre todo, vitalización y puesta en uso del Patrimonio Urbano, principalmente de los centros históricos y de los conjuntos, sin enmarcarlos en una perspectiva territorial⁷⁰⁵.

PATRIMONIO URBANO Y PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

Según se ha visto en el capítulo anterior el plan de urbanismo recurre, para conseguir sus fines, por una parte a la remodelación del contenido del derecho de propiedad, y por otra a la vinculación o adscripción de los bienes. Y todo ello justificado por la función social que debe cumplir la propiedad. Pues bien, exactamente éste es el sistema del que se puede beneficiar el Patrimonio Urbano para conseguir su protección⁷⁰⁶. Propone, además, una serie de mecanismos de compensación que pretenden mitigar, en cierta medida, los menoscabos sufridos por el derecho de propiedad y las obligaciones que se le obliga al propietario a contraer.

De todos los planes que figuran en la Ley del Suelo con capacidad para clasificar suelo, destaca el Plan General. Se trata del instrumento básico de la Ley, alrededor del cual se organiza el sistema de planeamiento estatal⁷⁰⁷.

demás recursos naturales y a la defensa, mejora, desarrollo o renovación del medio ambiente natural y del Patrimonio Histórico».

⁷⁰⁴ Concepción Barrero Rodríguez llega a decir al referirse en concreto a los Planes Directores Territoriales de Coordinación: «... este tipo concreto de plan puede calificarse de instrumento especialmente idóneo en la acción de tutela de los centros históricos, en cuanto establece o fija los grandes principios que articulan el territorio, de incidencia directa en aquellos» (*op. cit.*, pp. 435-436).

⁷⁰⁵ La degradación de los centros históricos de nuestras ciudades de tamaño medio o pequeño como Ávila, o incluso de monumentos como el acueducto de Segovia, pasa necesariamente por su articulación en los grandes sistemas del territorio, bien sean económicos, de comunicaciones, o de desarrollo.

⁷⁰⁶ Según César-Javier Sanz-Pastor y Palomeque: «En esta remodelación, abandonando la vieja técnica de prohibiciones o mandatos, se cercenan en aras del interés público los atributos naturales del dominio pertenecientes a la esfera del “disponer” (“*ius variandi, delendi*”, etc.). Y no son sólo conductas negativas o limitaciones lo que la protección entraña, sino verdaderas obligaciones positivas de hacer: conservar el edificio en los términos exigidos por el Plan protector, realizando las obras precisas para ello» (*op. cit.*, p. 20).

⁷⁰⁷ El que se trata de la figura central en el sistema de planeamiento español, no es puesto en duda por ninguno de los autores que se ocupan del tema (CANDELA, Celestino, *op. cit.*, p. 55; CARCELLER FERNÁNDEZ, Antonio, *Instituciones de Derecho Urbanístico*, Montecorvo, Madrid, 1991, p. 135; LASO MARTÍNEZ, José Luis, *Derecho urbanístico...*, cit., p. 181; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *op. cit.*, p. 59).

Como ya se ha estudiado, entre sus determinaciones figuran algunas tan importantes como las de calificar y clasificar el suelo, delimitar las unidades de ejecución, fijar los aprovechamientos, establecer la estructura general y orgánica del territorio, o determinar el carácter público o privado de las dotaciones⁷⁰⁸. Bastaría todo este conjunto de disposiciones para conseguir una eficaz protección del Patrimonio Urbano, probablemente más efectiva y, sin lugar a dudas más justa, que la resultante de la Ley del Patrimonio Histórico.

En realidad el Plan General es el mejor instrumento para desarrollar la facultad que corresponde al planeamiento (y que se recoge en el art. 3.1.e del TRLS/76) para «establecer zonas distintas de utilización según la densidad de población que haya de habitarlas, porcentaje de terreno que pueda ser ocupado por construcciones, volumen, forma, número de plantas, clase y destino de los edificios, con sujeción a ordenaciones generales uniformes para cada especie de los mismos en toda la zona»⁷⁰⁹. Esto significa, obviamente, que no existe inconveniente en establecer diferentes ordenaciones según la tipología edificatoria. El que esta forma de entenderlo no sea la práctica corriente, no quiere decir que no sea la más adecuada desde el punto de vista de la conservación del Patrimonio Urbano⁷¹⁰.

Además, concretamente, los Planes Generales en suelo urbano, según el artículo 11.1 del TRLS/76, tienen por objeto «completar su ordenación mediante la regulación detallada del uso de los terrenos y de la edificación; señalar la renovación o reforma interior que resultare procedente; definir aquellas partes de la estructura general del plan correspondiente a esta clase de terrenos y proponer los programas y medidas concretas de actuación para su ejecución». Según Martínez Sarandeses⁷¹¹, de este precepto se deduce que existen dos categorías de suelos. En el primero, el plan se limitaría a una regulación detallada de los usos tanto del terreno como de la edificación. Es precisamente este tipo de suelo el que ejemplifica la posibilidad de una política conservacionista. Mientras que, en el segundo, procedería algún tipo de actuación urbanística y estaría más relacionado con los procesos de renovación y reforma urbana.

Todas estas posibilidades se completan con las llamadas Normas Urbanísticas. Según el artículo 40 del Reglamento de Planeamiento, en suelo urbano

⁷⁰⁸ Todas ellas con base en el artículo 12 del TRLS/76 que tiene el carácter de disposición supletoria.

⁷⁰⁹ Esta disposición ya se encontraba en Ley del Suelo de 1956.

⁷¹⁰ Esta misma opinión ya fue expresada hace algunos años por José Martínez Sarandeses (*op. cit.*, p. 52): «La ordenación general uniforme para cada especie de edificio en lugar de para cada zona, como se ha entendido y entiende hasta la fecha, puede suponer la inversión conceptual de una práctica viciosa que ha originado la mayor parte de los problemas en los espacios privados del suelo urbano».

⁷¹¹ *Ibid.*

estas normas tendrán el carácter de Ordenanzas de Edificación y Uso de Suelo y contendrán, entre otras determinaciones, las características estéticas de la ordenación, de la edificación y de su entorno⁷¹².

Por si todo esto fuera poco, además, existe un mandato específico que debe cumplir el Plan (o lo que es lo mismo, sus redactores y los encargados de su aprobación y puesta en funcionamiento). Efectivamente, el artículo 12.1.d del TRLS/76, al relacionar las determinaciones que debe cumplir el Plan General, señala específicamente: «Medidas para la protección del medio ambiente, conservación de la naturaleza y defensa del paisaje, elementos naturales y conjuntos urbanos e histórico-artísticos, de conformidad, en su caso, con la legislación específica que sea de aplicación en cada supuesto». La legislación específica es, entre otras normas, la Ley del Patrimonio Histórico.

La importancia de este precepto radica en que es obligación del Plan General la realización de una política conservacionista, tanto del Patrimonio Natural, como del histórico y del urbano. Aunque no siempre se ha atendido a este objetivo de forma prioritaria, lo cierto es que, cuando menos, las intenciones del legislador son claras y explícitas⁷¹³.

De forma parecida funcionan las Normas Subsidiarias. Ya se ha indicado que son una especie de Plan General simplificado y como tal se comportan⁷¹⁴. Aunque en este caso la Ley no explicita un mandato específico de protección del Patrimonio Histórico, entre las determinaciones de los artículos 91, 92 y 93 del Reglamento de Planeamiento, figuran algunas tan importantes como la clasificación del suelo, la asignación de usos y niveles de intensidad aplicables a las diferentes zonas del suelo urbano, el trazado y las características de la red viaria del suelo urbano, o las normas urbanísticas. De tal forma que, en conjunto, las posibilidades de protección del Patrimonio que se derivan de este instrumento de planeamiento son muy importantes.

Sucede una cosa parecida con las Normas Subsidiarias de ámbito provincial aunque, lógicamente, se trata de un instrumento mucho menos potente y

⁷¹² El que en suelo urbano las Normas se consideren unas auténticas Ordenanzas es debido a la posibilidad de pasar directamente del Plan General a la licencia de edificación. Hasta tal punto que es normal que dichas Ordenanzas contengan también el procedimiento a seguir para solicitar la citada licencia. La importancia de las Ordenanzas en la conservación del Patrimonio Urbano es indiscutible, pero la investigación de lo que han significado, sobre todo antes de la existencia del planeamiento tal y como ahora lo entendemos, está por hacer.

⁷¹³ En tal sentido: ARRIBAS BRIONES, Pablo, *op. cit.*, pp. 124-125; BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, *op. cit.*, p. 440; MARTÍNEZ SARANDESES, José, *op. cit.*, p. 51.

⁷¹⁴ Según Tomás-Ramón Fernández: «Dada su función supletoria de los Planes Generales, las Normas Subsidiarias, cuyo ámbito puede ser provincial o simplemente municipal (art. 75 LS), deben contener, con mayor o menor concreción según los casos, las determinaciones precisas en orden a la clasificación y uso pormenorizado del suelo e, incluso, los planos necesarios para asegurar su operatividad y eficacia, pudiendo por ello ser calificadas de verdaderos mini-planes o planes reducidos, pues su naturaleza es idéntica a la de los planes propiamente dichos» (*op. cit.*, p. 64).

que, por tanto, plantea dificultades prácticas mucho mayores a la hora de conseguir una protección efectiva del Patrimonio, por lo que no se suele utilizar corrientemente con esta finalidad (por lo menos de forma aislada sin otras figuras que las complementen).

EL CASO DE LOS PLANES ESPECIALES

Ya se ha indicado en el capítulo anterior que, en términos generales, el sistema de planeamiento propuesto en la Ley del Suelo es un sistema jerárquico. Sin embargo, existe un conjunto de planes que pueden escapar, en cierta medida, de esta estructura. Son los llamados *Planes Especiales*.

Sin embargo, lo que los hace verdaderamente diferentes al resto de los planes que se han venido comentando hasta el momento, es su carácter específico. Una de las características fundamentales de los llamados *planes de urbanismo* es su vocación de *ordenación integral del territorio*. Es precisamente esta vocación una de las justificaciones más importantes de la posibilidad de que puedan clasificar suelo. Pues bien, los llamados Planes Especiales, en general, lo que tratan es de ordenar un aspecto concreto y determinado de esta globalidad⁷¹⁵. Ya puede suponerse que uno de estos aspectos concretos es, precisamente, el relativo a la protección del Patrimonio Urbano.

Atendiendo a la clasificación establecida en el artículo 76 del Reglamento de Planeamiento, pueden distinguirse tres grandes grupos de Planes Especiales.

En primer lugar están aquellos que *desarrollan las previsiones contenidas en los Planes Directores Territoriales de Coordinación*. Para su aprobación no es necesaria la existencia previa de un Plan General. Según el apartado 1 del artículo 76 del RP podrán formularse y aprobarse, entre otras, con las finalidades de protección, conservación y mejora del medio urbano⁷¹⁶.

En segundo lugar se incluyen todos aquellos que se redactan para *desarrollar las previsiones contenidas en los Planes Generales de Ordenación y en las Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento*. Para su aprobación no es necesaria la existencia previa de un Plan Parcial aprobado. En-

⁷¹⁵ Entre otros, Ricardo Santos Díez y Julio Castelao Rodríguez: «... los Planes Especiales engloban un conjunto de figuras de planeamiento que tienen de común su carácter sectorial, no integral ni territorial, "monográficos", ordenando un aspecto concreto de los diversos que regularía el planeamiento integral, sin perjuicio de que algunos puedan ser integrales» (*Derecho Urbanístico, manual para juristas y técnicos*, Abella, Madrid, 1995).

⁷¹⁶ El artículo 76.1.b del Reglamento de Planeamiento, dice que podrán formularse y aprobarse Planes Especiales con las siguientes finalidades: «a) Desarrollo de infraestructuras básicas relativas a las comunicaciones terrestres, marítimas y aéreas, al abastecimiento de aguas, saneamiento, suministro de energía y otras análogas. b) Protección del paisaje, de las vías de comunicación, del suelo, del medio urbano, rural y natural, para su conservación y mejora en determinados lugares».

tre los tipos de planes de este grupo destacan, desde el punto de vista del Patrimonio Urbano, aquellos destinados a la «ordenación de recintos y conjuntos arquitectónicos, históricos y artísticos»⁷¹⁷.

También en este mismo apartado aparecen los de «reforma interior en suelo urbano» (PERI), quizá los Planes Especiales de mayor importancia, ya que son los que permiten operaciones de renovación urbana tanto de carácter sectorial como integral y que, de forma muy directa, inciden en la protección del Patrimonio Urbano. Podrán formularse este tipo de planes para llevar a cabo *actuaciones aisladas* tendentes a «la descongestión del suelo urbano, creación de dotaciones urbanísticas y equipamiento comunitario, saneamiento de barrios insalubres, resolución de problemas de circulación o de estética y mejora del medio ambiente o de servicios públicos y otros fines análogos»⁷¹⁸.

También con los mismos fines señalados en el párrafo anterior podrán realizarse operaciones integradas de reforma interior⁷¹⁹. Estas operaciones integradas han sido muy controvertidas ya que muchos autores entendían que se trataban de auténticos planes parciales en suelo urbano⁷²⁰, figura no admitida en el TRLS/76. Incluso su carácter *integral* podría chocar en cierta medida con la vocación específica del plan especial. Independientemente de la controversia, este tipo de planes podrán presentar, tanto la característica de especificidad típica de los Planes Especiales, como tratarse de una ordenación integral del ámbito afectado, constituyendo un instrumento de vital importancia para establecer la relación entre conservación y renovación en los cascos históricos.

Aunque tradicionalmente se ha asociado a los Planes Especiales de Reforma interior un aumento de las edificabilidades, y un intento de mejora de la circulación del automóvil frente a la del peatón, esto no tiene necesariamente porque ser así⁷²¹. Por tanto, el tratamiento del suelo urbano a renovar se

⁷¹⁷ Según el artículo 76.2.d del Reglamento de Planeamiento.

⁷¹⁸ Según el artículo 83.1.a del Reglamento de Planeamiento.

⁷¹⁹ Según el artículo 83.1.b del Reglamento de Planeamiento.

⁷²⁰ Dicen Chorot y Lliset al hablar de las determinaciones que deberían contener este tipo de PERIs integrales: «De ser esto así, nos hallaríamos con un auténtico Plan Parcial en suelo urbano, pese a no admitirlos la nueva Ley del Suelo, pero el precepto comentado previene la posibilidad de que alguno o algunos de los aspectos enunciados fuese innecesario» (CHOROT NOGALES, FRANCISCO y LLISSET BORRELL, FRANCISCO, *Reglamentos de la Ley del Suelo. Reglamento de Planeamiento Urbanístico*, Abella, Madrid, 1979, pp. 269-270).

⁷²¹ Según José Martínez Sarandese, refiriéndose al artículo 23 del anterior texto refundido de la Ley del Suelo, análogo al 85 que se está estudiando: «De la lectura de este texto se deduce que los fines análogos deberán ser de interés público, como los enunciados, entendiéndose por descongestión la reducción de las densidades, ya sean de población, laboral o de circulación de automóviles. Consecuente con este enunciado debe entenderse que el saneamiento de los barrios insalubres no debe implicar el incremento de densidades y que la solución de los problemas de circulación no pasa en ningún caso por la ampliación de la superficie disponible para la circulación de vehículos, a costa de la superficie destinada a los usos peatonales y ornamentales, ni por la desaparición del arbolado y mobiliario urbano» (*op. cit.*, p. 53).

realizará mediante este tipo de planes, que serán los encargados de establecer qué edificabilidades, alineaciones, volúmenes o edificios se conservan y cuáles se cambian. Por supuesto, el resto del suelo urbano podrá entrar dentro de la categoría de protegido.

Aunque el carácter ciertamente autónomo del Plan Especial puede deducirse de una lectura casi literal de la ley, parece que la intención del legislador fue la de no desvirtuar el carácter básico del planeamiento integral⁷²². Esta idea se manifiesta claramente en el último apartado de este artículo 76 (TRLR/76) donde se dice con toda rotundidad que los Planes Especiales *en ningún caso podrán clasificar suelo*. Aunque, por supuesto, puedan establecer las limitaciones que consideren oportunas⁷²³.

El marco de relaciones que se establecen, por tanto, entre el planeamiento integral y el especial es bastante confuso. Y en el caso de la protección del Patrimonio Urbano esta confusión se agudiza todavía más al consagrar la Ley del Patrimonio Histórico Español de 1985, como se estudiará bajo el epígrafe siguiente, el principio de autonomía de los Planes Especiales frente al sistema jerárquico del planeamiento.

Hasta ahora los dos grandes apartados de Planes Especiales estudiados entran dentro de la categoría de Planeamiento de desarrollo, pero sin embargo existe un tercer grupo que engloba a *aquellos que se formulan en ausencia de Planeamiento*. Es decir, que en cierta medida, se escapan al sistema jerárquico establecido en la Ley del Suelo. Y no solamente por el hecho de que puedan aprobarse en ausencia de Plan Territorial o de Plan General, sino porque también pueden redactarse «cuando éstos no contuviesen las previsiones detalladas oportunas, y en áreas que constituyan una unidad que así lo recomiende»⁷²⁴. Aunque entre sus finalidades no figure específicamente la protección del Patrimonio Urbano, aparece aquí reflejado por razones sistemáticas, y por la lejana alusión al «paisaje» que en ningún lugar dice que deba ser natural y no urbano⁷²⁵.

⁷²² En este sentido se manifiesta Tomás-Ramón Fernández cuando afirma al referirse a los Planes Especiales: «Esta misma “especialidad” propició en el pasado el abuso de estos planes, que en muchos casos se utilizaron con absoluta desconexión del planeamiento territorial o, incluso, como verdaderas alternativas de éste, lo cual es obviamente disfuncional y contribuye a enturbiar la cadena de planeamiento y a desvirtuar lo que constituye el contenido propio de todo Plan Especial» (*op. cit.*, p. 68).

⁷²³ Dice textualmente el apartado 6 del artículo 76 del Reglamento de Planeamiento: «En ningún caso los Planes Especiales podrán sustituir a los Planes Directores Territoriales de Coordinación, a los Planes Generales Municipales, ni a las Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento, en su función de instrumentos de ordenación integral del territorio, por lo que no podrán clasificar suelo, sin perjuicio de las limitaciones de uso que puedan establecerse».

⁷²⁴ Según el artículo 76.3 del Reglamento de Planeamiento.

⁷²⁵ Según el artículo 76.3.b del Reglamento de Planeamiento entre las finalidades para las cuales puede redactarse un plan de estas características destacan las de «protección, cataloga-

PLANES DE URBANISMO Y BIENES DECLARADOS

Entre la normativa de protección del Patrimonio Histórico y los planes de urbanismo existe un punto de contacto, único pero muy importante, y que, además, se refiere en concreto a la protección del Patrimonio Urbano. Este punto de contacto se encuentra en la remisión que el artículo 20 de la Ley del Patrimonio Histórico Español hace a la legislación urbanística⁷²⁶. En concreto, se refiere a la obligación por parte del Municipio o Municipios en que se encontraren los Conjuntos Históricos, Sitios Históricos o Zonas Arqueológicas del redactar un Plan Especial de Protección del área afectada, «u otro instrumento de planeamiento de los previstos en la legislación urbanística que cumpla en todo caso las exigencias en esta ley establecidas».

La primera cuestión a la que hay que referirse es a la *obligatoriedad* de redactar el plan. En este punto la Ley es clara: «La declaración de un Conjunto Histórico... determinará la obligación para el Municipio o Municipios...». Sin embargo, algunos autores plantean serias dudas respecto a su efectividad⁷²⁷. La más importante proviene de la inexistencia de plazos para su cumplimiento. Es decir, se trata de una obligación pero no se dice cuanto tiempo hay para cumplirla⁷²⁸. Otra cuestión es la de cómo se podrá obligar a cumplirla. Tampoco existe la suficiente «fuerza jurídica imperativa» (en palabras de Martín Bassols) que permita presionar a un Ayuntamiento pasivo⁷²⁹. Claro que, como luego se verá, mientras no se apruebe el Plan de Protección las

ción, conservación y mejora de los espacios naturales, del paisaje y del medio físico y rural y de sus vías de comunicación».

⁷²⁶ La primera parte del artículo 20.1 de la Ley del Patrimonio Histórico Español dice: «La declaración de un Conjunto Histórico, Sitio Histórico o Zona Arqueológica, como Bienes de Interés Cultural, determinará la obligación para el Municipio o Municipios en que se encontraren de redactar un Plan Especial de Protección del área afectada por la declaración u otro instrumento de planeamiento de los previstos en la legislación urbanística que cumpla en todo caso las exigencias en esta Ley establecidas».

⁷²⁷ Así, Martín Bassols Coma dice: «El concepto de obligatoriedad es, no obstante, ambiguo respecto a su alcance temporal y fuerza jurídica imperativa» («Instrumentos legales de intervención urbanística...», cit., p. 41).

⁷²⁸ Según Concepción Barrero Rodríguez, «... podremos poner de manifiesto nuestras dudas sobre el efectivo cumplimiento de esta obligación por los Municipios afectados, ante la falta de previsión en la norma de un plazo para ello» y luego, en nota a pie de página: «El Grupo Popular del Congreso propuso, en este sentido, que se estableciese el plazo de un año para la elaboración de esos planes, así como que se aprobasen unas instrucciones básicas que disciplinasen las actuaciones en las tales zonas durante este período de tiempo» (*op. cit.*, p. 586). Propuesta rechazada por el Grupo Socialista alegando la variedad de situaciones que podían producirse.

⁷²⁹ «Lo que no está previsto en la Ley es lo que acaece si los Ayuntamientos no redactan ese Plan. Ciertamente es que el apartado 3 de ese artículo exige en este supuesto la autorización de construcción de la Administración cultural; pero no es menos cierto que al Ayuntamiento poco diligente no se le podrá presionar por su pasividad» (BENÍTEZ DE LUGO Y GUILLÉN, Félix, *op. cit.*, p. 242).

capacidades decisorias de los Ayuntamientos quedan notablemente mermadas ya que, desde su declaración como Bien de Interés Cultural hasta la aprobación del Plan, tanto el otorgamiento de licencias como la ejecución de las ya otorgadas, precisará resolución favorable de la Administración competente para la protección de los bienes afectados. Además, y de cualquier forma no se permitirán alineaciones nuevas, alteraciones en la edificabilidad, parcelaciones ni agregaciones⁷³⁰. Ésta debería de ser una buena razón para que los Ayuntamientos actuaran con diligencia⁷³¹.

Además, esta obligatoriedad «no podrá excusarse en la preexistencia de otro planeamiento contradictorio con la protección»⁷³². Aunque las relaciones entre el Planeamiento Especial y el de carácter integral se analizarán más adelante, parece que, caso de producirse esta situación, será necesario revisar o modificar el planeamiento existente⁷³³.

Una vez establecida la obligatoriedad de redactar un Plan Especial de Protección «u otro instrumento de planeamiento», cuando se declare un Conjunto Histórico, un Sitio Histórico o una Zona Arqueológica, cabría preguntarse por la naturaleza de dicho planeamiento. De lo que no hay duda es de que se trata de un plan de urbanismo ya que la misma Ley dice textualmente «... u otro instrumento de planeamiento de los previstos en la legislación urbanística»⁷³⁴.

Parece que lo adecuado es que se trate, tal y como la Ley indica, de un Plan Especial o, en caso de optarse por otro instrumento de planeamiento, lo sea el Plan General. Pero ello no elimina otras posibilidades tales como las que presentan las Normas Subsidiarias⁷³⁵. También cabría plantearse la posibilidad de elegir entre un simple Plan Especial de Protección o un Plan Especial de Reforma Interior. Para intentar contestar a todos estos interrogantes

⁷³⁰ Tanto la Ley 7/1990 del Patrimonio Cultural Vasco, como la Ley 9/1993 del Patrimonio Cultural Catalán, amplían estas prohibiciones contenidas en el artículo 20.3 de la Ley del Patrimonio Histórico Español.

⁷³¹ Por lo menos esto es lo que afirma Fernando Mora Bongera al tratar el caso específico del conjunto de Santa María del Campo de Viveiro, y refiriéndose precisamente al contenido del artículo 20.3 de la Ley del Patrimonio Histórico Español: «Esta es tal vez la razón que más ha de pesar en las Corporaciones Locales a la hora de lanzarse a la elaboración del Planeamiento exigido, pues si en ellas no anidara el afán de recuperar plenamente sus potestades en este ámbito no parece que la obligación de planear tuviera importante virtualidad» («La protección de los Conjuntos Históricos a través del Planeamiento, el caso específico del conjunto de Santa María del Campo de Viveiro», *Revista de Derecho Urbanístico* 116, 1990, p. 61).

⁷³² Según el artículo 20.1 de la Ley del Patrimonio Histórico Español.

⁷³³ En tal sentido Martín Bassols Coma: «Ello implica, en buena lógica, que para salvar esta contradicción deberán, en su caso, tramitarse la Revisión o la modificación de algunos de los elementos del Planeamiento existente incompatible...» («Instrumentos legales de intervención urbanística...», cit., p. 41).

⁷³⁴ Según el artículo 20.1 de la Ley del Patrimonio Histórico Español.

⁷³⁵ A este respecto puede consultarse el artículo de MORA BONGERA, Fernando, *op. cit.*

es imprescindible analizar primero el contenido del plan, sea cual sea el elegido. Es decir, conocer cuáles son los requisitos que debe de cumplir según la Ley del Patrimonio Histórico Español.

EL CONTENIDO DEL PLAN DE PROTECCIÓN

Se han propuesto diversas aproximaciones al estudio de las determinaciones que debe incluir un Plan de esta naturaleza⁷³⁶. Puesto que existe una importante diferencia, respecto a los contenidos, entre el planeamiento que se refiere a los Conjuntos Históricos y el que corresponde a los Sitios y a las Zonas Arqueológicas, en este trabajo se seguirá el orden que corresponde a los artículos 20 y 21 de la Ley del Patrimonio Histórico Español. Como el artículo 20 se refiere conjuntamente al planeamiento, tanto de los Conjuntos Históricos, como de los Sitios y las Zonas Arqueológicas, se comenzará por su análisis, para después pasar al de los preceptos contenidos en el artículo 21, exclusivamente dedicados a los primeros.

Sea cual sea la figura de planeamiento elegida, y tanto si se trata de un Conjunto Histórico como de un Sitio o una Zona Arqueológica, el Plan establecerá «para todos los usos públicos el orden prioritario de su instalación en los edificios que sean aptos para ello»⁷³⁷. Casi todos los autores se muestran de acuerdo en la importancia del precepto, ya que la revitalización de los centros históricos es fundamental para su conservación, y esta revitalización pasa necesariamente por su puesta en uso. Más adelante, el mismo artículo 20.2 dice que «también deberá contener los criterios relativos a la conservación de fachadas y cubiertas e instalaciones sobre las mismas». Ambos preceptos deberán incluirse en las correspondientes Ordenanzas y, según Martín Bassols, se trata de determinaciones inexcusables sin las cuales el Plan carecería de validez y eficacia⁷³⁸.

Por último, aunque con otro carácter, el Plan «igualmente contemplará las posibles áreas de rehabilitación integrada que permitirán la recuperación del área residencial y de las actividades económicas adecuadas»⁷³⁹. Hay que destacar la importancia que tiene conectar la normativa de protección con la rehabilitadora, aunque probablemente se pudiera haber ido algo más lejos en el sentido de eliminar trámites y evitar duplicidades en uno y otro campo. De

⁷³⁶ Así, Concepción Barrero Rodríguez (*op. cit.*, pp. 569 ss.), propone diferenciar los contenidos positivos de los negativos. O Martín Bassols Coma («Los instrumentos legales de intervención urbanística...», *cit.*, pp. 42 ss.) diferencia entre determinaciones inexcusables, facultativas, excepcionales y complementarias.

⁷³⁷ Según el artículo 20.2 de la Ley del Patrimonio Histórico Español.

⁷³⁸ BASSOLS COMA, Martín, «Instrumentos legales de intervención urbanística...», *cit.*, p. 42.

⁷³⁹ Igualmente según el artículo 20.2 de la Ley del Patrimonio Histórico Español.

cualquier forma se trata de una norma de bastante importancia a pesar de su carácter facultativo⁷⁴⁰.

Hasta aquí los contenidos que, con carácter general, se refieren tanto a los Conjuntos Históricos, como a los Sitios Históricos y a las Zonas Arqueológicas. Respecto a estas dos últimas categorías de Bienes de Interés Cultural, la Ley del Patrimonio Histórico Español no incluye ningún requisito más respecto al contenido de los Planes de protección. Pero no sucede lo mismo con el caso de los Conjuntos a los que, el artículo 21, dedica un grupo de preceptos específicos que deberá cumplir (además de los ya analizados) dicho planeamiento.

El primer requisito inexcusable⁷⁴¹ se incluye en el apartado 3 del artículo 21: «La conservación de los Conjuntos Históricos declarados Bienes de Interés Cultural comporta el mantenimiento de la estructura urbana y arquitectónica, así como de las características generales de su ambiente». Parece, en principio, demasiado rígido el precepto transcrito ya que, en general, la doctrina lo entiende como un mandato directamente aplicable y no como el enunciado de un principio genérico⁷⁴². Probablemente sea ésta una de las determinaciones más deficientemente reguladas y, una vez más, ejemplo de como una norma legal consigue, en la práctica, el efecto contrario al realmente buscado⁷⁴³.

A pesar de que cuenta con algunas excepciones, sería necesaria una interpretación del término *estructura* menos literal de lo que, aparentemente, se deduce de la norma citada en el párrafo anterior⁷⁴⁴. De cualquier forma la

⁷⁴⁰ Según BASSOLS COMA, Martín, «Instrumentos legales de intervención urbanística...», cit., p. 42. También María del Rosario Alonso Ibáñez al referirse a los Conjuntos: «La posibilidad de declaración de área de rehabilitación integrada no es algo que indisolublemente vaya unido a la declaración de Conjunto Histórico» (*Los espacios culturales en la ordenación urbanística*, cit., p. 116, n. 245).

⁷⁴¹ Martín Bassols Coma al referirse a este precepto habla de determinación inexcusable, sin la cual el plan carecería de validez y eficacia («Instrumentos legales de intervención urbanística...», cit., p. 42).

⁷⁴² Resultará mucho más clara esta afirmación cuando se vea, más adelante, que existen excepciones muy precisas y determinadas.

⁷⁴³ «La amplitud de muchos de los Conjuntos Históricos existentes en España, así como su profundo estado de degradación en innumerables supuestos, demanda, en garantía de su propia conservación, operaciones de remodelación en las que un cambio, por ejemplo, en las alineaciones existentes se puede hacer absolutamente necesario si de verdad se quiere conseguir una ordenación urbanística atenta a su auténtica salvaguarda. El artículo 20.3 puede producir, de este modo, un efecto contrario al deseado, al imposibilitar actuaciones probablemente requeridas desde esos objetivos protectores» (BARRERO RODRÍGUEZ, Concepción, *op. cit.*, p. 574).

⁷⁴⁴ Tal y como se propugnaba en un trabajo de investigación, inédito, realizado durante el año 1990, dirigido por mí para el Ministerio de Cultura, y titulado: *Análisis Histórico de la estructura urbana de la ciudad de Toledo*. Esta misma tesis aparece en Javier Vicente Domingo («Consideraciones críticas sobre la política protectora de los Conjuntos Históricos», *Revista de Derecho Urbanístico* 122, 1991, p. 140): «Si ello es así, dentro del principio general de mantenimiento de la estructura urbana y arquitectónica, el término "estructura" quedaría delimitado no

última parte del artículo 20.3 resulta demoledora y de difícil «interpretación» en un sentido diferente al literal. Dice: «En todo caso, se mantendrán las alineaciones urbanas existentes». Como se pregunta Javier García-Bellido: «¿las actual y “realmente existentes”, incluso los retranqueos desarrollistas de planes recientes, o las del “planeamiento existente”, o rehacer las “actualmente existentes” y “modernas” para recuperar las históricas en su sitio?»⁷⁴⁵. Probablemente habría que entender por «alineaciones urbanas existentes», *alineaciones históricas existentes*, dándole a la palabra *históricas* un sentido parecido al propugnado para *estructura*. Parece necesaria una modificación de la ley que permita realizar en muchos Conjuntos, las oportunas operaciones de remodelación que posibiliten su supervivencia.

Mientras no cambie el texto de la Ley, el planificador cuenta con dos excepciones recogidas en el mismo artículo 21, y que son las que han permitido, en algunos casos, salir de esta situación asfixiante que produce el precepto general. Efectivamente, el apartado 2, de forma excepcional, permite realizar remodelaciones urbanas, aunque con condiciones: que estas remodelaciones «impliquen una mejora con el entorno territorial o urbano», o bien que «eviten los usos degradantes para el propio Conjunto»⁷⁴⁶. Dada la amplitud y carácter genérico de estas dos condiciones queda prácticamente en la mano de la potestad discrecional de la Administración el considerar que se cumplen o no, aunque en último término los Tribunales probablemente sean los que tengan que decidirlo considerando su carácter excepcional y que, por tanto, debe de ser interpretado de forma restrictiva.

Ahora bien, esta posibilidad de remodelaciones urbanas choca con la necesidad de «mantener la estructura urbana y arquitectónica» así como «las características generales de su ambiente». Sin embargo, el mismo artículo 21.3, inmediatamente después abre la puerta a la posibilidad de sustitución de edificios cuando dice: «Se considerarán excepcionales las sustituciones de inmuebles, aunque sean parciales, y sólo podrán realizarse en la medida en que contribuyan a la conservación general del carácter del conjunto»⁷⁴⁷. Se podría repetir aquí casi punto por punto lo manifestado para el caso de la posibilidad de remodelaciones urbanas. En cualquier caso, por lo menos la Ley no

en sentido físico sino en sentido simbólico o representativo, equivaliendo al concepto urbanístico que históricamente ha conformado la ciudad de una determinada manera, con un ambiente singular, en el marco de uno de los diversos modelos urbanos que cada época ha elaborado».

⁷⁴⁵ GARCÍA-BELLIDO, Javier, *op. cit.*, p. 11.

⁷⁴⁶ Por su importancia se reproduce textualmente dicho precepto: «Excepcionalmente, el Plan de protección de un Conjunto Histórico podrá permitir remodelaciones urbanas, pero sólo en caso de que impliquen una mejora de sus relaciones con el entorno territorial o urbano o eviten los usos degradantes para el propio conjunto» (art. 21 apartado 2 de la Ley del Patrimonio Histórico Español).

⁷⁴⁷ Según el artículo 21.3 de la Ley del Patrimonio Español.

se mete en profundidades respecto a cual deba ser el diseño del nuevo edificio *excepcionalmente* sustituido y nada impide que, mediante el mecanismo de las Ordenanzas, se pueda regular esta situación incluso planteando la posibilidad de un edificio radicalmente distinto⁷⁴⁸.

Sin embargo esta vía de escape que se puede encontrar respecto a la arquitectura es mucho más difícil respecto al urbanismo. Y lo es porque el final del artículo 20.3, tal y como ya se ha indicado, no tiene excepciones. El precepto, que reza literalmente «en todo caso, se mantendrán las alineaciones urbanas existentes», imposibilita de raíz cualquier operación de remodelación urbana medianamente seria⁷⁴⁹. Esta opinión, sin embargo, no es totalmente compartida por otros autores que, incluso, piden prudencia a la hora de acogerse a las excepciones mencionadas⁷⁵⁰, probablemente porque consideren que la práctica concreta llevada a cabo en un tanto por ciento importante de remodelaciones urbanas en los centros históricos ha sido nefasta desde el punto de vista de su conservación. Y que una cosa es lo que se dice en el plano de la teoría, o incluso en las Memorias de los proyectos, y otra muy distinta los resultados finales de estas operaciones.

Por último, solamente resta mencionar otra de las determinaciones *inexcusables* que deberán contener los Planes de protección de los Conjuntos Históricos: la catalogación de los elementos unitarios, tanto inmuebles edificados como espacios libres exteriores o interiores, que conforman el Conjunto, «definiendo los tipos de intervención posible»⁷⁵¹. Además, a los elementos singulares «se les dispensará una protección integral. Para el resto de los elementos se fijará, en cada caso, un nivel adecuado de protección»⁷⁵².

⁷⁴⁸ Sobre la sustitución de edificios y nuevos diseños arquitectónicos, véase DOMINGO, Javier Vicente, *op. cit.*, pp. 146 ss. Que finaliza con la siguiente reflexión: «Como solución y ante la inexistencia de una expresa prohibición legal, puede propugnarse la regulación de tal posibilidad en el Plan Especial, de modo que si surge el proyecto exista un cauce para su análisis y eventual aprobación» (p. 148).

⁷⁴⁹ A este respecto dice Concepción Barrero Rodríguez: «... limitaciones que, en muchos casos, parecen hacer difícil la consecución de ese objetivo de mejora de las relaciones del conjunto con el entorno y la eliminación de usos degradantes o perniciosos, objetivos difícilmente realizables en la práctica cuando el marco de la operación pretendida se delimita de manera tan estricta» (*op. cit.*, p. 573).

⁷⁵⁰ Así, por ejemplo, Martín Bassols Coma dice: «De ahí el uso prudente que los Municipios deberán hacer de estas determinaciones y la significación que el Informe de la Administración competente pueda revestir para la salvaguardia de esta excepcionalidad» («Instrumentos legales de intervención urbanística...», *cit.*, p. 43).

⁷⁵¹ Entre otros elementos: «En los instrumentos de planeamiento relativos a los Conjuntos Históricos se realizará la catalogación, según lo dispuesto en la legislación urbanística, de los elementos unitarios que conforman el Conjunto, tanto inmuebles edificados como espacios libres exteriores o interiores, u otras estructuras significativas, así como de los componentes naturales que lo acompañan, definiendo los tipos de intervención posible» (art. 21.1 de la Ley del Patrimonio Español).

⁷⁵² Según el artículo 21.1 de la Ley del Patrimonio Histórico Español.

Por supuesto que, además de todos estos contenidos, *obligados* por la Ley del Patrimonio Histórico Español pueden incluirse en el Plan de protección, otros más estrictamente urbanísticos y que lo complementen⁷⁵³. Incluso se podría afirmar, *sensu contrario*, que a las determinaciones propias del Plan de urbanismo elegido como de protección, habría que añadirle aquellos contenidos establecidos por la Ley del Patrimonio.

LA ELECCIÓN DEL TIPO DE PLAN URBANÍSTICO

Dado que la Ley del Patrimonio Histórico Español no se remite a ningún plan en concreto para que se cumpla la obligación dimanada del artículo 20.1⁷⁵⁴, podría recurrirse a cualquier figura de planeamiento para hacerlo. Sin embargo, el hecho de que la propia Ley considere de forma específica el caso del Plan Especial de alguna forma lo singulariza. Del resto de figuras de planeamiento, se ha visto que es posible la utilización del Plan General, ya que entre sus determinaciones incluye un mandato específico para la conservación y defensa de los conjuntos urbanos e históricos⁷⁵⁵. También, aunque con mayores inconvenientes, y a pesar de que entre sus determinaciones no figura un mandato concreto como en el Plan General, podría ser posible la utilización de unas Normas Subsidiarias, sobre todo si se trata de poblaciones de escasa entidad y desarrollo.

Sin embargo, en los casos normales será conveniente recurrir a un Plan Especial. El problema es que, analizando con detenimiento el epígrafe anterior, dedicado a las determinaciones que debería contener según la Ley del Patrimonio Histórico Español, surge la duda de si sería más conveniente elegir un Plan Especial de Protección o un Plan Especial de Reforma Interior. Lo cierto es que, probablemente, no encaje totalmente en ninguno de los

⁷⁵³ Según Martín Bassols Coma: «Dado el contenido mínimo e inderogable del contenido obligatorio de los Planes Especiales de Protección, habrá que admitir que el Plan podrá contemplar otras determinaciones conforme al ordenamiento urbanístico, en cuanto sean compatibles con la LPH. En este sentido todas las facultades de gestión urbanística tendrán su encaje en este capítulo, ya que la LPH nada establece al respecto» («Instrumentos legales de intervención urbanística...», cit., pp. 43-44).

⁷⁵⁴ «La declaración de un Conjunto Histórico, Sitio Histórico o Zona Arqueológica, como Bienes de Interés Cultural, determinará la obligación para el Municipio o Municipios en que se encontraren de redactar un Plan Especial de Protección del área afectada por la declaración u otro instrumento de planeamiento de los previstos en la legislación urbanística que cumpla en todo caso las exigencias en esta Ley establecidas».

⁷⁵⁵ Según el artículo 12.1.d del TRLS/76, los Planes Generales contendrán, entre otras, las siguientes determinaciones: «Medidas para la protección del medio ambiente, conservación de la naturaleza y defensa del paisaje, elementos naturales y conjuntos urbanos e histórico-artísticos, de conformidad, en su caso, con la legislación específica que sea de aplicación en cada supuesto».

dos supuestos⁷⁵⁶. Y es que, en cuanto se proponga cualquier tipo de remodelación urbana, por elemental que sea, habrán de señalarse las condiciones de volumen, gestión, ejecución, etc., que no se corresponden con un simple Plan de Protección, sino más bien con un Plan Especial de Reforma Interior⁷⁵⁷. Por esto en algunos casos se ha llegado a destacar el carácter híbrido que debería tener este planeamiento, e incluso se le ha llegado a hablar de un Plan Especial de Protección y Reforma Interior (PEPRI)⁷⁵⁸. Sin embargo hay autores que no lo entienden así, y estiman que se pueden asimilar sin problemas a los Planes Especiales del Texto Refundido de la Ley del Suelo⁷⁵⁹, de tal forma que si se trata simplemente de proteger, sin remodelación, se utilizará un PEP, y si existe remodelación se acudirá a un PERI, incluyendo en cada caso los contenidos y requisitos correspondientes de la Ley del Patrimonio Histórico Español (que, de hecho, convertirá a esta última figura de planeamiento en algo más que un PERI, al incluir entre sus determinaciones la normativa de protección)⁷⁶⁰. De cualquier forma, y desde el punto de vista práctico, será necesario inclinarse por esta última solu-

⁷⁵⁶ Así lo entiende, por ejemplo María del Rosario Alonso Ibáñez: «... hay que señalar que el Plan Especial que recoja las exigencias de la legislación protectora del patrimonio histórico no podrá ser, con carácter general—dejando al margen casos particulares—, ni un Plan Especial de Protección, ni un Plan de Reforma Interior, porque cada uno de estos específicos Planes Especiales no satisfacen, por sí solos, esas exigencias» (*Los espacios culturales...*, cit., p. 122).

⁷⁵⁷ «Como se observa, hubiera sido más eficaz e integrador alentar un Plan Especial de Reforma Interior o de protección y reforma, simultáneos, que no un híbrido de protección con, nada menos, que la permisividad de remodelaciones urbanas (sic) y sustituciones de edificios, por muy excepcionales que fueran; para todas las cuales deberán señalarse en el plan las condiciones volumétricas, cesiones y obligaciones que procedan: cosa sólo reservada a un PERI y no a un PEP ni, mucho menos, de Cultura, por invadir competencias urbanísticas de las LS de las CA» (GARCÍA-BELLIDO, Javier, *op. cit.*, p. 11).

⁷⁵⁸ «Por tanto, parece claro que no puede ser un Plan Especial cualquiera. El Plan Especial que abarque todas estas exigencias tendrá que ser, con carácter general—repite—, un híbrido de los anteriores, un Plan Especial de Protección y Reforma Interior (PEPRI)» (ALONSO IBÁÑEZ, María del Rosario, *Los espacios culturales en la ordenación urbanística*, cit., p. 122).

⁷⁵⁹ Así, Martín Bassols Coma: «A la vista de esta evolución terminológica, puede considerarse que los Planes Especiales de Protección de un Conjunto histórico, Sitio histórico o Zona Arqueológica de la LPH, no suponen una categoría “ex novo”, desde el punto de vista material, sino una denominación genérica asimilable a cualquiera de los que el Reglamento de Planeamiento encuadra bajo el concepto de Planes Especiales de Protección, de tal suerte que manteniendo como inexcusables las determinaciones de la LPH puede incorporar los objetivos que para las diversas modalidades de dichos Planes establece el Reglamento de Planeamiento (Instrumentos legales de intervención urbanística...), cit., p. 40). También DOMINGO, Javier Vicente, *op. cit.*, pp. 136 ss., que en este aspecto sigue a Bassols.

⁷⁶⁰ «La utilización de la figura combinada que se ha venido a denominar PERI (Plan Especial de Protección y Reforma Interior), puede estudiarse en ejemplos prácticos significativos como son los de El Junquet o los existentes en Salamanca y Madrid. Esta figura representa un intento de aunar las ventajas de los planes señalados y supone un desarrollo coherente y ajustado a la legalidad de aquellos Planes Especiales de Reforma Interior que asuman también una finalidad conservadora» (MORA BONGERA, Fernando, *op. cit.*, p. 60).

ción de adicionar los contenidos que requiere la Ley del Patrimonio Histórico a las figuras ya previstas en la Ley del Suelo, ya que la alternativa es inventarse un nuevo plan⁷⁶¹.

Quedan todavía en este apartado por analizar dos problemas. Ambos surgen del párrafo final del artículo 20.2 de la Ley del Patrimonio Histórico Español: «La obligatoriedad de dicho Plan no podrá excusarse en la preexistencia de otro planeamiento contradictorio con la protección, ni en la inexistencia previa de planeamiento general». El primero es la posibilidad de redactar un Plan Especial de protección en ausencia de planeamiento. Y el otro se refiere al análisis de las relaciones entre Planeamiento general y Especial.

Aunque el TRLS/76 contempla a los Planes Especiales esencialmente como de carácter derivado en desarrollo de un planeamiento superior, lo cierto es que ya, como se ha estudiado en el capítulo anterior, el artículo 76 del Reglamento de Planeamiento, en aparente contradicción con la Ley, les confiere una cierta autonomía⁷⁶². En esta situación, como ya se ha mencionado, incide de forma determinante la Ley del Patrimonio Histórico Español que, en su artículo 20 obliga a la redacción un plan Especial no pudiendo excusarse en la «inexistencia previa de un planeamiento general».

En esta aparente pugna entre ambos planteamientos, el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, anulado en estos aspectos por la sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional, parecía inclinarse por conceder una mayor autonomía al planeamiento especial⁷⁶³. De hecho, el artículo 84.3 reproducía casi

⁷⁶¹ Incluso: «La finalidad específica puede satisfacerse por un Plan protector no urbanístico que actuaría tanto en un Municipio carente de planeamiento de ese carácter o superpuesto a él en aquellos casos en que existiese» (MORA BONGERA, Fernando, *ibid.*, p. 55).

⁷⁶² O por lo menos permite su redacción y aprobación en ausencia de planeamiento de rango superior con las siguientes finalidades: «a) Establecimiento y coordinación de las infraestructuras básicas relativas al sistema de comunicaciones, al equipamiento comunitario y centros públicos de notorio interés general, al abastecimiento de agua y saneamiento y a las instalaciones y redes necesarias para suministro de energía, siempre que estas determinaciones no exijan la previa definición de un modelo territorial. b) Protección, catalogación, conservación y mejora de los espacios naturales, del paisaje y del medio físico y rural y de sus vías de comunicación» (art. 76.3 del Reglamento de Planeamiento).

⁷⁶³ Aunque no todos los autores parecen estar de acuerdo con esta afirmación. Así, Tomás-Ramón Fernández dice: «No hay, pues, en principio (*vid.*, sin embargo, el artículo 84.3 RP), posibilidad de producir Planes Especiales sin un Plan Territorial previo (El Plan Director, el Plan General de Ordenación municipal o las Normas Complementarias y Subsidiarias que, eventualmente, sustituyan a este último), del que se presentan como instrumento de desarrollo, precisión ésta con la que el legislador quiere aclarar su naturaleza subordinada con respecto a aquél y el lugar que, en función de ello, les corresponde en la cadena» (*op. cit.*, p. 69). A pesar de su postura, Tomás-Ramón Fernández no puede menos que referirse (eso sí, entre paréntesis) al artículo 84.3 del Texto Refundido de la Ley del Suelo (aunque por lo que se supone una errata, seguramente corregida en ediciones posteriores, la remisión se hace al Reglamento de Planeamiento).

textualmente el 76.3 del Reglamento de Planeamiento⁷⁶⁴. En concreto, y en lo que se refiere al tema objeto de este trabajo, el párrafo b) del apartado 3 del citado artículo, dice textualmente que en ausencia de Plan Territorial o de Plan General podrán redactarse Planes Especiales con las finalidades de «protección, catalogación, conservación y mejora de los espacios naturales, del paisaje y del medio físico rural, del medio urbano y de sus vías de comunicación». Lo que evita la contradicción que se producía con el artículo 20 de la Ley del Patrimonio Histórico Español. Lo taxativo del párrafo no parece ofrecer dudas al ampliar al medio urbano las finalidades de protección, catalogación, conservación y mejora. A pesar de que no se refiera en concreto a la ordenación de «recintos y conjuntos histórico-artísticos» como lo hace el artículo 84.1, ni a la «ordenación y protección de recintos y conjuntos arquitectónicos, históricos y artísticos» como el artículo 84.2, parece obvio que la expresión *medio urbano*, incluye todo aquello que no se refiere al medio natural y además con la finalidades de protección, catalogación, conservación y mejora⁷⁶⁵.

De forma que, la posibilidad de redacción de Planes Especiales autónomos, en ausencia de Planeamiento, aparece, con el vigente TRLS/76, bastante controvertida. Otra cosa distinta es la opinión sobre si este planteamiento es más o menos adecuado al sistema planificador organizado por la Ley. Aunque también las opiniones sean discrepantes, la doctrina sí parece inclinarse mayoritariamente por considerar perjudicial una excesiva autonomía⁷⁶⁶. El deterioro progresivo del sistema de planificación integral del territorio, a base de la legislación y planificación sectoriales, ha sido denunciado en múltiples

⁷⁶⁴ De hecho amplía los supuestos que se incluían en el Reglamento al considerar en su apartado b) no solamente la protección, catalogación y mejora de los espacios naturales, del paisaje y del medio físico y rural y de sus vías de comunicación al medio urbano.

⁷⁶⁵ Hay, sin embargo, autores que discrepan radicalmente de esta afirmación: «Sin embargo, de entre las distintas posibilidades de planeamiento especial que prevé el artículo 84, en desarrollo o no de Planes Territoriales y Plan General, las referencias a Planes Especiales con la finalidad de ordenar recintos o conjuntos histórico-artísticos o protección de sus elementos exigen previo Plan Territorial y/o Plan General. El artículo 84.3 es absolutamente claro a este respecto, en la medida en que no incluye entre las finalidades que permiten un planeamiento especial autónomo las relativas a la ordenación y protección de conjuntos históricos». A pesar de ello, este párrafo termina con una nota a pie de página (la núm. 258) en la que puede leerse: «Sólo una interpretación amplia de la referencia al “medio urbano” que opera el artículo 84.3 permitiría la elaboración de Planes Especiales autónomos. No obstante, en mi opinión, la referencia al “medio urbano” hay que entenderla en el sentido del artículo 89, donde se regulan los Planes Especiales de Mejora del Medio Urbano o Rural, que no tienen precisamente por finalidad la conservación de valores arquitectónicos, sino todo lo contrario» (ALONSO IBÁÑEZ, María del Rosario, *Los espacios culturales en la ordenación urbanística*, cit., p. 121).

⁷⁶⁶ Para completar esta discusión, véase RODRÍGUEZ CORBAJO, «La relación entre los planes especiales y los planes de ordenación general», *Revista Española de Derecho Administrativo* 40-41, 1984. También DOMINGO, Javier Vicente, «Consideraciones sobre la relación entre el planteamiento territorial de ordenación y el planteamiento especial en la legislación urbanística estatal», *Revista de Derecho Urbanístico* 94, 1985.

ocasiones, pero que sea la propia Ley del Suelo la que «tire piedras a su propio tejado» admitiendo estas prácticas, no parece demasiado congruente. Habría que añadir a la polémica la existencia de sentencias del Tribunal Supremo como la del 4 de abril de 1979 en la que puede leerse que los Planes Especiales «surgen sin necesidad de que les preceda un planeamiento más amplio o general». Respecto a la posibilidad de redactar Planes Especiales, no en ausencia de planeamiento, sino en caso de que esta previsión no esté contenida en el mismo, existe también jurisprudencia que lo avala⁷⁶⁷.

Para terminar este apartado habría que referirse a la posibilidad de que exista un planeamiento preexistente «contradictorio con la protección». Es decir, se trata de analizar un problema bastante complicado, como es el de las relaciones entre la planificación integral y la especial.

La primera consideración que, necesariamente, habría que hacer es la de la necesaria prevalencia del planeamiento integral sobre aquel que aborda aspectos parciales. Esto aparece claramente reconocido por la propia legislación urbanística, la doctrina y la jurisprudencia, en dos frentes. Uno muy claro: el del planeamiento parcial. Y otro con ciertas dificultades: el del planeamiento especial. El primero no va a ser abordado aquí, dada la índole del trabajo, de forma que, a continuación, se plantea el segundo.

El propio TRLS/76 en el artículo 17.1, está dando la clave de esta relación, al justificar la imposibilidad de clasificar suelo de los Planes Especiales, con el argumento de que *no son instrumentos de ordenación integral del territorio*, lo que los diferencia radicalmente de los Planes Territoriales, los Generales Municipales y de las Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento⁷⁶⁸. Así lo entiende también la jurisprudencia al afirmar: «Los Planes Especiales no son otra cosa que planes territoriales con ámbito provincial, comarcal, municipal, de índole general o parcial que en vez de atender a todos los aspectos del planeamiento sólo se extienden a una materia concreta y esencial»⁷⁶⁹. Planteamiento que formula también Concepción Barrero en su citado libro *La ordenación jurídica del Patrimonio Histórico*⁷⁷⁰.

⁷⁶⁷ Por ejemplo, en la sentencia del Tribunal Supremo de 16 de octubre de 1979 puede leerse refiriéndose a que no se haya previsto en un Plan General la realización de un Plan Especial de Protección que en caso de que tal previsión no se contenga «... dicha omisión no puede ser obstáculo para que se subsane o complete mediante el correspondiente Plan Especial...».

⁷⁶⁸ Dice el artículo 76.6 del Reglamento de Planeamiento: «En ningún caso los Planes Especiales podrán sustituir a los Planes Directores Territoriales de Coordinación, a los Planes Generales Municipales ni a las Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento, en su función de instrumentos de ordenación integral del territorio, por lo que no podrán clasificar suelo, sin perjuicio de las limitaciones de uso que puedan establecerse».

⁷⁶⁹ Sentencia del Tribunal Supremo del 7 de abril de 1967.

⁷⁷⁰ «Los Planes Especiales son, pues, para la Ley del Suelo planes territoriales que tienen por objeto la ordenación de un aspecto concreto del territorio, en desarrollo, generalmente, de lo dispuesto en un PDTC o un PGOU» (*op. cit.*, p. 563).

En otra sentencia del Supremo se reafirma este carácter superior del planeamiento general sobre el especial: «... pero cualquiera que sea la postura que se adopte no puede desconocerse que los Planes Generales Municipales son la pieza básica en que se asienta el régimen de planificación y ordenación del suelo establecido en la ley de 2 de mayo de 1975... y esta importancia básica exige que los Planes Especiales deban integrarse en sus directrices fundamentales, sino se quiere que la ordenación global establecida en el Plan General se distorsione y destruya por el efecto de Planes Especiales que de manera parcial y fragmentaria contradigan esencialmente la estructura fundamental y determinaciones básicas contenidas en aquél...». Sin embargo, esto no significa que los Planes Especiales no gocen de una cierta autonomía, ya que, inmediatamente después continúa: «... [pero] los planes Especiales no son un simple y automático desarrollo de todas y cada una de las previsiones del Plan General, sino que debe reconocérseles la autonomía y campo de actuación propio que es imprescindible para que puedan cumplir los fines específicos que los justifican...»⁷⁷¹.

Esta especie de lucha entre el necesario predominio del planeamiento integral frente a la también necesaria autonomía de los Planes Especiales se refleja en muchas otras sentencias. Así, en una de 20 de junio de 1985, puede leerse: «... el principio de jerarquía normativa, de necesaria observancia, y que tiene su manifestación para los Planes Especiales en el art. 17.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, que encarga a dichos Planes “desarrollar” las previsiones de los Planes superiores, pero no conculcarlas...»⁷⁷². Y, en sentido contrario, otra de 23 de septiembre de 1987: «... aunque ello no deba significar otorgar al Plan el pronunciamiento de la última palabra, ya que, si es necesario, los valores superiores representados por este Patrimonio deben salvaguardarse, aunque sea a costa de la revisión del Plan, “y de otro”, por cuanto el Plan Especial no es homologable al Plan Parcial, respecto del Plan General, ya que la dependencia del último es mayor que la del primero, en cuanto el Parcial es simple desarrollo y concreción del General, mientras que al Especial le está permitido un margen mayor de apreciación de determinados objetivos singulares que no se concede al otro».

Esta necesidad de conciliar ambas posturas también se refleja en la doctrina, con posiciones a veces contrapuestas⁷⁷³. El engarce, por tanto, es difícil pero, tanto desde el punto de vista jurisprudencial como doctrinal se va abriendo paso una solución flexible que pasa por considerar *la autonomía de los Planes Especiales hasta el punto o límite en que dicha autonomía tropieza*

⁷⁷¹ Sentencia del Supremo de 20 de diciembre de 1984.

⁷⁷² Se trata de una sentencia en relación con el Plan Especial de Protección y conservación de Edificios y Conjuntos de Interés Histórico y Artístico de la Villa de Madrid.

⁷⁷³ Una exposición de estas diversas posturas puede encontrarse en el excelente trabajo de DOMINGO, Javier Vicente, *op. cit.*, pp. 65 y 90.

con las determinaciones que son propias del planeamiento general⁷⁷⁴. De esta forma se solventaría la coexistencia del principio jerárquico en el que se basa el sistema de planeamiento y el principio de reserva material por el cual cada figura de planeamiento tiene un ámbito competencial propio en el que no puede inmiscuirse ninguna otra figura ni siquiera si se considera de ámbito superior⁷⁷⁵.

El problema, claro está, es el de fijar estos límites impuestos por el planeamiento general. Javier Vicente Domingo⁷⁷⁶ propone cuatro muy concretos. El primero es la imposibilidad de que los planes especiales puedan ser instrumentos de ordenación integral del territorio. Tampoco podrán clasificar suelo. En tercer lugar menciona la prohibición de modificar la «estructura fundamental» del Plan General⁷⁷⁷. Y, por último, para el caso de Planes Especiales sin planeamiento general o si éste no contuviese las previsiones oportunas, se permite el «establecimiento y coordinación de las infraestructuras básicas relativas al sistema de comunicaciones...», etc., siempre que «estas determinaciones no exijan la previa definición de un modelo territorial»⁷⁷⁸. De esta forma se aclaran, en cierta medida, las siempre difíciles relaciones entre planeamiento general y especial. De todas formas sigue sin respuesta un interrogante: ¿qué sucede cuando las necesidades específicas y propias de la defensa del Patrimonio están en contradicción con la «estructura fundamental» del Plan General? Para responder completamente a esta cuestión todavía es necesario avanzar más en otras líneas del trabajo como las que se refieren al régimen de licencias hasta la aprobación del Plan Especial de protección (o figura análoga que cumpla los requisitos del art. 20 o, en su caso, del 21, de la Ley del Patrimonio Histórico Español).

⁷⁷⁴ En una sentencia de 22 de octubre de 1981 puede leerse: «nivel de planeamiento parcial que debe respetar la clasificación –y directrices ordenadoras– contenidas en el Plan General; más esto no debe entenderse tan rígidamente que obstaculice soluciones o imponga tratamientos legales desproporcionados o inadecuados...».

⁷⁷⁵ Esta relación entre principio de jerarquía y de reserva material puede encontrarse más desarrollada en PAREJA I LOZANO, *Contenido y alcance de los PERI en el sistema de planeamiento urbanístico*, IEAL, Madrid, 1984, pp. 80 ss.

⁷⁷⁶ «Consideraciones sobre la relación entre el planeamiento territorial de ordenación y el planeamiento especial en la legislación urbanística estatal», *Revista de Derecho Urbanístico* 94, 1985, pp. 87 ss.

⁷⁷⁷ En una sentencia del Tribunal Supremo, de 21 de marzo de 1984, en relación con los PERI, y cuyo articulado corresponde al antiguo Texto Refundido, puede leerse: «Que el concepto positivo de “estructura fundamental de los Planes Generales” debe obtenerse mediante un análisis de los preceptos legales y reglamentarios que se refieren al mismo, entre los que destacan el 10, 11 y 12 de la Ley del Suelo y 15, 17 y 25 del Reglamento de Planeamiento y dicho análisis conduce a la conclusión de que dicha estructura, también denominada “general y orgánica de la ordenación del territorio” consiste en un conjunto de sistemas generales, detallados con toda precisión en el último de los artículos reglamentarios citados...».

⁷⁷⁸ Según el artículo 76.3.a del Reglamento de Planeamiento.

LOS CATÁLOGOS

Como se ha visto en el párrafo anterior, uno de los contenidos inexcusables de los Planes Especiales de protección en el caso de los Conjuntos Históricos, es el Catálogo. Dice el artículo 21 de la Ley del Patrimonio Histórico Español que «se realizará la catalogación, según lo dispuesto en la legislación urbanística». Esta remisión tan llana y directa obliga a conocer, en primer lugar, dicha legislación urbanística. Luego, habrá que volver a la Ley del Patrimonio.

El artículo 25 del TRLS/76 dice que «La protección a que los Planes Especiales se refieren, cuando se trate de conservar o mejorar monumentos, jardines, parques naturales o paisajes, requerirá la inclusión de los mismos en Catálogos...». El artículo 86 del Reglamento de Planeamiento⁷⁷⁹, que permanece sin modificar ni derogar, vuelve a repetir lo establecido en la Ley, excepto en su comienzo, donde puede leerse que «los Catálogos son documentos complementarios de las determinaciones de los planes Especiales...». Lo que no parece dar lugar a la duda sobre el *carácter complementario* de este documento⁷⁸⁰.

Respecto a su contenido, pueden gozar de una cierta autonomía respecto a los planes que complementan, ya que es posible catalogar, no solo los monumentos y parajes defendidos en dicho planeamiento, sino bienes concretos, situados en cualquier tipo de suelo, que deban ser objeto de conservación o mejora⁷⁸¹.

Todos los Catálogos de los planes vigentes en cada provincia deberán ser inscritos en un registro público de carácter administrativo que se llevará en cada Comisión Provincial de Urbanismo⁷⁸². Respecto a su aproba-

⁷⁷⁹ Dice el citado artículo que: «1. Los Catálogos son documentos complementarios de las determinaciones de los Planes Especiales, en los que se contendrán relaciones de monumentos, jardines, parques naturales o paisajes que, por sus singulares valores o características, hayan de ser objeto de una especial protección. 2. Sin perjuicio que las medidas de protección de los Planes Generales o Normas Subsidiarias establezcan, se podrán incluir en Catálogos relaciones de bienes concretos que, situados en cualquier tipo de suelo, deban ser objeto de conservación o mejora. 3. La aprobación de los Catálogos complementarios de las determinaciones de Planes Especiales o, en su caso, de los Planes Generales o Normas Subsidiarias se efectuará simultáneamente con la de éstos».

⁷⁸⁰ Entre otros, SANTOS DÍEZ, Ricardo y CASTELAO RODRÍGUEZ, Julio, *op. cit.*, p. 174; FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón, *op. cit.*, p. 75. Incluso la jurisprudencia (véase la sentencia de 25 de mayo de 1988, Ar. 3961).

⁷⁸¹ Según el artículo 86.2 del Reglamento de Planeamiento.

⁷⁸² Según el artículo 87 del Reglamento de Planeamiento. En estos momentos son las Comunidades Autónomas las que se encargan de este registro público, en el que se inscriben de oficio (también esta inscripción pueden promoverla las Corporaciones Locales, cualquier Entidad pública o privada, e incluso los particulares) todos los Catálogos existentes en los municipios de la Comunidad. Es curioso observar que este «Registro funciona, al igual que lo hace el Registro de la Propiedad, mediante inscripciones en firme y anotaciones preventivas» (CHOROT NOGALES, FRANCISCO y LISET BORREL, FRANCISCO, *op. cit.*). No es objeto de este trabajo el análisis del funcionamiento de estos registros, pero en el artículo 87.3 del Regla-

ción, es simultánea con al instrumento de planeamiento al que complementan⁷⁸³.

Desde el punto de vista estrictamente urbanístico, la catalogación de un bien abre la posibilidad de acogerse al artículo 182.3 del TRLS/76 por el cual el propietario podrá recabar, para su conservación, la cooperación de las Administraciones competentes. Se trata de un artículo importante ya que en el mismo está incluida la única ventaja que se deriva de la catalogación de un bien desde el punto de vista urbanístico, pero presenta algunas características interesantes.

La primera es que ni en la Ley ni en el Reglamento se dice en qué se concreta esta cooperación, aunque su prestación resulta obligatoria para la Administración competente⁷⁸⁴. Hasta tal punto, que la inhibición por parte de ésta, una vez solicitada dicha cooperación, legitimaría la desobediencia del propietario, ante el requerimiento de la ejecución de las obras necesarias cuando dichas obras excedieran de los límites del deber de conservación⁷⁸⁵. Lo único que dice el artículo 182.3 es que dicha cooperación habrá de prestarse «en condiciones adecuadas».

Pues bien, a esta legislación urbanística es, tal y como se decía al comienzo de este apartado, a la que se remite el artículo 21 de la Ley del Patrimonio Histórico. Como puede comprenderse, no se trata precisamente de uno de los instrumentos mejor regulados de la Ley del Suelo⁷⁸⁶. Del análisis y consideración conjunta de ambas leyes, pueden extraerse algunas importantes consecuencias.

La primera es la *obligatoriedad de proceder a esta catalogación en el caso de los Conjuntos Históricos*⁷⁸⁷. Como dice Martín Bassols, la necesidad de esta catalogación no lo es solamente «... a efectos urbanísticos, sino a efectos de

mento de Planeamiento pueden encontrarse los casos en los que se producen estas anotaciones preventivas.

⁷⁸³ Según el artículo 86.3 del Reglamento de Planeamiento.

⁷⁸⁴ Tanto debido a la propia redacción de la Ley «... que la prestarán», como a lo establecido por la jurisprudencia (sentencias del 18 de marzo y del 13 de noviembre de 1981). Sobre esta cuestión, véase SANZ-PASTOR Y PALOMEQUE, César Javier, *op. cit.*

⁷⁸⁵ La obligación de cooperación sólo se produce, según el artículo 246.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 en vigencia después de la sentencia 6/1997, del Tribunal Constitucional, y de la disposición derogatoria de la Ley del Suelo de 1998, de la siguiente manera: «Las obras se ejecutarán a costa de los propietarios si se contuvieren en el límite del deber de conservación que les corresponde, y con cargo a fondos de la Entidad que lo ordene cuando lo rebasare para obtener mejoras de interés general».

⁷⁸⁶ «La regulación jurídica de la figura de los Catálogos, calificada de “desacertada”, “deficiente” e “incoherente” en la Ley del Suelo de 1976, se contiene hoy en el artículo 95 del Texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana de 1992, desarrollado por los artículos 86 y 87 del Reglamento de Planeamiento, que no han sido derogados, con lo que la situación poco ha variado» (ALONSO IBÁÑEZ, María del Rosario, *Los espacios culturales en la ordenación urbanística*, cit., pp. 146-147).

⁷⁸⁷ Dice textualmente el artículo 21.1 de la Ley del Patrimonio Histórico: «En los instrumentos de planeamiento relativos a Conjuntos Históricos se realizará la catalogación...».

la propia eficacia de la declaración BIC»⁷⁸⁸. Tal y como ya se ha planteado en esta publicación, la catalogación podría considerarse como un procedimiento de individualización de los bienes integrantes del Patrimonio Histórico⁷⁸⁹ aunque dicha afirmación no aparezca explícitamente en ningún lugar de la Ley. Incluso, para el caso de Conjuntos Históricos, aquellos elementos a los que, según el Plan, se les dispense el nivel máximo de protección, les alcanzará en parte el régimen jurídico que la Ley del Patrimonio establece para los Bienes de Interés Cultural⁷⁹⁰.

En este punto habría que referirse al párrafo del artículo 21.1 donde se lee: «A los elementos singulares se les dispensará una protección integral. Para el resto de los elementos se fijará, en cada caso, el nivel adecuado de protección». A pesar de que, ni en la Ley del Suelo ni en la del Patrimonio, se definen los niveles de protección, la práctica ha venido sancionando la utilización de tres: la protección integral, la estructural y la ambiental⁷⁹¹. Pues bien, sólo a aquellos que hayan sido catalogados con el máximo nivel de protección (se supone que la protección integral a la que se refiere el artículo 21.1 de la Ley del Patrimonio) se les puede aplicar el artículo 61 del Real Decreto 111/1986 de desarrollo parcial de la Ley del Patrimonio, mediante el cual «tendrán la consideración de inscritos en el Registro de Bienes de Interés Cultural», los inmuebles catalogados comprendidos en un Sitio o Conjunto Histórico, con una antigüedad mayor de cincuenta años, *pero exclusivamente a los efectos fisca-*

⁷⁸⁸ BASSOLS COMA, Martín, «Instrumentos legales de intervención urbanística...», cit., p. 46.

⁷⁸⁹ En tal sentido, ALONSO IBÁÑEZ, María del Rosario, *El Patrimonio Histórico...* cit., pp. 132 ss. También lo considera así la Ley del Patrimonio Cultural de Cataluña (Ley 9/1993, disposición adicional 1.ª) cuando considera los bienes incluidos en catálogos urbanísticos como Bienes Culturales de Interés Local.

⁷⁹⁰ A pesar de que María del Rosario Alonso dice que «El régimen jurídico que la LPHE establece para los BIC alcanza también a los bienes inmuebles que formen parte de un Conjunto Histórico y que hayan sido objeto de catalogación en el instrumento de planeamiento de ese Conjunto con el máximo nivel de protección, pero no al resto de bienes catalogados» (*Los espacios culturales en la ordenación urbanística*, cit., p. 148), lo cierto es que no se realiza la equiparación plena con los bienes declarados según la Ley del Patrimonio, produciéndose solamente su asimilación a efectos fiscales.

⁷⁹¹ Pueden dar idea de su significado los siguientes párrafos, extraídos de la *publicación Catálogos de Planeamiento, instrucciones para su redacción*, editada por la Dirección General de Arquitectura de la Comunidad de Madrid (Madrid, 1990): (Protección integral) «Se permitirán solamente las actuaciones encaminadas a la conservación y puesta en valor del edificio, elemento, espacio o agrupación catalogado dotándosele excepcionalmente del uso o usos que, siendo compatibles con sus características y condiciones originales, garanticen mejor su permanencia» (p. 29). (Protección estructural) «Las obras a efectuar en los edificios o elementos sometidos a este grado de protección serán las tendentes a su conservación mejorando sus condiciones de habitabilidad o uso, manteniendo su configuración estructural, su envolvente exterior y sus elementos significativos» (p. 31). (Protección ambiental) «Las obras que se efectúen en los edificios, elementos o conjuntos afectados de este grado de protección tendrán por objeto adecuarlos a los usos y costumbres actuales sin pérdida de los valores ambientales y tipológicos que poseen» (pp. 33-34).

les previstos en los artículos 70, 71 y 73 de la Ley del Patrimonio. Esto quiere decir que podemos encontrarnos, ante la casuística siguiente en un Conjunto Histórico⁷⁹²:

a) Edificios no declarados Bienes de Interés Cultural, ni catalogados en ningún instrumento urbanístico. No se les dispensa ningún tipo de protección específica⁷⁹³.

b) Todos aquellos con algún tipo de catalogación *no integral* (en la mayoría de los casos ambiental o estructural) y los de *protección integral con una antigüedad menor de cincuenta años*. Los únicos efectos serán urbanísticos pudiéndoles⁷⁹⁴ ser aplicado el artículo 182.3 del TRLS/76 lo que significa que podrán recabar la cooperación de las Administraciones competentes, que «habrán de prestarla en condiciones adecuadas cuando tales obras excedieran de los límites del deber de conservación».

c) Los que hayan sido catalogados como de *protección integral y cuenten con cincuenta o más años de antigüedad*. Además de serles de aplicación todo lo dicho en b) serán considerados como Bienes de Interés Cultural⁷⁹⁵ pero *sólo a efectos fiscales*, quedando excluidos, por tanto, del sistema de protección específico establecido en la Ley del Patrimonio Histórico⁷⁹⁶.

d) Por último, *los declarados Monumentos o Jardines Históricos*, mediante los procedimientos de la Ley del Patrimonio (que, por supuesto, deberán figurar también en los Catálogos que se están estudiando). Solamente a este último grupo le alcanzará la protección plena y todos los beneficios fiscales, tributarios y económicos.

Ya puede comprenderse que estamos todavía lejos de la esperada vinculación entre los efectos derivados de la inclusión en Catálogos urbanísticos y los derivados de la declaración en la normativa específica⁷⁹⁷ lo que significa una evidente injusticia por el desequilibrio producido en un caso y otro.

⁷⁹² Se sigue en parte, adaptándola a las necesidades sistemáticas particulares de esta exposición, la clarificadora clasificación de GARCÍA-BELLIDO, Javier, *op. cit.*, p. 13.

⁷⁹³ Por supuesto, incluso a éstos (!) les será de aplicación las denominadas «medidas cautelares», estudiadas en el capítulo tercero.

⁷⁹⁴ «Los bienes a proteger incluidos en los Catálogos serán inscritos por el órgano competente de la Comunidad Autónoma una vez aprobados definitivamente los distintos instrumentos de planeamiento, siendo públicos» (SANTOS DíEZ, Ricardo y CASTELAO RODRÍGUEZ, Julio, *op. cit.*, p. 174). También en tal sentido véase BASSOLS COMA, Martín, «Instrumentos legales de intervención urbanística...», *cit.*, p. 48.

⁷⁹⁵ El artículo 61 del Real Decreto 111/1986 de desarrollo parcial de la Ley 16/1985 del Patrimonio Histórico Español dice exactamente que «tendrán la consideración de inscritos en el Registro de Bienes de Interés Cultural».

⁷⁹⁶ Según se deduce del artículo 61 del Real Decreto 111/1986 de desarrollo parcial de la Ley 16/1985 del Patrimonio Histórico.

⁷⁹⁷ En tal sentido se manifiesta Javier García-Bellido: «Pero aquí acaba la ilusión jurídica de una vinculación directa y estrecha entre ambas legislaciones, puesto que el acceso al Registro

También resulta evidente la importancia y trascendencia del Catálogo como instrumento de protección ya que es el único medio con el que se cuenta para llenar el vacío existente entre los bienes declarados y las medidas cautelares de la Ley del Patrimonio o las Normas de aplicación directa de la Ley del Suelo⁷⁹⁸.

Hasta ahora al hablar de Catálogos sólo se ha hecho referencia a los Conjuntos Históricos. Pero el artículo 20 de la Ley del Patrimonio también obliga a la redacción de un instrumento de planeamiento de protección para el caso de declaración de un Sitio Histórico o de una Zona Arqueológica. Dado que el artículo 21 no dice nada de la obligatoriedad de realizar la catalogación más que para el caso los Conjuntos Históricos, debe deducirse que será distinto para los Sitios y Zonas Arqueológicas.

Para estas últimas, el artículo 61.1 del Real Decreto 111/1986 dice que (cursiva del autor) «los inmuebles comprendidos en una zona arqueológica e *incluidos como objetos de especial protección* en el instrumento de planeamiento urbanístico a que se refiere...». Lo que da por supuesto la existencia de diferentes niveles de protección, a pesar de que ni en la Ley del Patrimonio ni en el Real Decreto que la desarrolla se habla para nada de los mismos, si se exceptúa el párrafo transcrito. El problema es que normalmente en el planeamiento urbanístico tampoco suelen distinguirse diferentes niveles de protección en estos casos. La única solución es considerar como de especial protección o bien a todos los elementos, o a ninguno⁷⁹⁹. También este párrafo justificaría la posibilidad (¿obligación?) de realizar un Catálogo en el caso de las Zonas Arqueológicas.

General de BIC del Ministerio de Cultura y al Registro de la Propiedad por derecho propio, le sigue estando vedado...» (*Op. cit.*, p. 13). También María del Rosario Alonso Ibáñez: «Esto implica y corrobora lo que antes decía sobre la equiparación de efectos entre los BIC y los inmuebles catalogados con nivel de protección integral, que a la hora de imponer limitaciones el deber de conservación cultural se extiende a todos los inmuebles que conforman un Conjunto Histórico, con lo que esto implica, pero a la hora de establecer ayudas o de cooperar al cumplimiento de este deber por parte de los afectados, esos “elementos menores” han sido totalmente olvidados como si no conformaran el Conjunto, es decir, sin tener en cuenta que el Conjunto es tal también gracias a ellos» (*Los espacios culturales en la ordenación urbanística*, cit., p. 149).

⁷⁹⁸ A este respecto puede leerle lo que dice Javier Vicente Domingo: «Hay por ello en la catalogación una delicada operación de medida de cada elemento, en función de datos en cierto modo difusos, cuyo resultado –que dependerá mucho de valoraciones subjetivas– es determinante para el régimen jurídico de dicho elemento, lo que acaba convirtiendo al Catálogo en un instrumento clave, investido de un extraordinario poder de transformación jurídica» (p. 150).

⁷⁹⁹ María del Rosario Alonso Ibáñez se inclina por la primera opción: «La interpretación más correcta, a mi modo de ver, es la que considera que objeto de especial protección son todos los inmuebles que integran la Zona, por la sencilla razón que la práctica urbanística no distingue niveles de protección ni la Ley tampoco» (*Los espacios culturales en la ordenación urbanística*, cit., p. 151).

Si se trata de la Declaración de un Sitio Histórico el artículo 20 de la Ley del Patrimonio también obliga a la redacción de un instrumento de protección, pero tampoco en este caso existe la obligación de realizar un Catálogo. Dada la similitud de un Conjunto con un Sitio, resulta evidente que no todos los elementos habrán de ser protegidos con el mismo nivel de intensidad. Esto significa que la Ley del Patrimonio deja el asunto enteramente en manos del planeamiento urbanístico.

LICENCIAS MUNICIPALES Y PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO

Las situaciones que se pueden presentar referentes al régimen de realización de obras y otras actuaciones ofrecen una casuística muy variada al estudiarlas conjuntamente a la luz de las normativas urbanística y de protección del Patrimonio. Aún dejando aparte la cuestión de las ruinas y demoliciones, ya estudiadas, la complejidad que se origina es notable.

Previo al estudio de esta casuística, es imprescindible hacer mención al artículo 23 de la LPHE que, en su apartado 1 dice que «no podrán otorgarse licencias para la realización de obras que, conforme a lo previsto en la presente Ley, requieran cualquier autorización administrativa hasta que ésta haya sido concedida»⁸⁰⁰. Esto no significa, por supuesto, que esta autorización del órgano de protección en materia de Patrimonio sea vinculante para los Municipios, que otorgarán la licencia considerando exclusivamente sus competencias propias que son urbanísticas⁸⁰¹ (pero, en caso de no existir la susodicha autorización, no podrán concederla). Asimismo, el apartado 2 dice taxativamente que «las obras realizadas sin cumplir lo establecido en el apartado anterior serán ilegales», lo que excluye la posibilidad de regularización.

Partiendo de la situación consolidada, es decir, desde el momento en el que se produce la declaración de Bien de Interés Cultural, se pueden entender más ordenadamente las situaciones producidas. Si se trata de un Monumento o un Jardín Histórico, cualquier obra en los mismos o en sus entornos, requerirá *autorización expresa* de los Organismos competentes para la ejecución de la Ley del Patrimonio Histórico⁸⁰². También requerirá esta *autorización* la colocación, en las fachadas o cubiertas de los Monumentos, y en los Jardines His-

⁸⁰⁰ Para haber un cierto consenso al interpretar el concepto de «obra» en un sentido amplio. Así, Concepción Barrero Rodríguez: «... para abarcar en su seno todas aquellas actuaciones que se traduzcan en una operación sobre el bien que incida sobre su estructura o sobre algunos de sus elementos, interpretación extensiva que se hace particularmente necesaria en relación, sobre todo, con los Jardines Históricos...» (*op. cit.*, pp. 519-520).

⁸⁰¹ Esto ya sucedía en la Ley de 1933 y existen numerosas sentencias del Tribunal Supremo que así lo establecen.

⁸⁰² Según el artículo 19 de la Ley del Patrimonio Histórico en sus apartados 1 y 2.

tóricos de cualquier clase de rótulo, señal o símbolo⁸⁰³. Dada la confusa redacción del artículo 19.2 de la Ley del Patrimonio, la afirmación de que no se requiere esta autorización para el entorno de los Jardines es discutible aunque parezca la más razonable⁸⁰⁴. De cualquier forma esta laguna podría salvarse con el contenido del artículo 19.3 de la Ley del Patrimonio Histórico que, al referirse a los Monumentos y Jardines Históricos concluye que: «... Se prohíbe también toda construcción que altere el carácter de los inmuebles a que hace referencia este artículo o perturbe su contemplación»⁸⁰⁵. Asimismo los cambios de uso deberán ser *autorizados* por la administración competente en la protección, para todos aquellos bienes declarados de interés cultural (aunque no para sus entornos), entre los que, por supuesto, se incluyen Monumentos y Jardines Históricos⁸⁰⁶.

Resumiendo: en los *Monumentos y Jardines Históricos*, además de la correspondiente licencia municipal, se necesita autorización de la administración competente en materia de protección, para realizar obras, cambios de uso, o colocación de rótulos, señales o símbolos. En el *entorno* de ambos tipos de bienes solo se necesita esta autorización para ejecutar obras.

Si se trata de la declaración de un Conjunto Histórico, un Sitio Histórico o una Zona Arqueológica el régimen es diferente. En este caso, como ya se ha estudiado, el artículo 20.1 de la Ley del Patrimonio obliga a la redacción de un plan de protección de la zona afectada (como mínimo, el área ocupada por el bien y su entorno). Pues bien, desde la declaración hasta el momento de la aprobación de dicho plan, el sistema de licencias y autorizaciones es diferente, al regulado a partir de dicha aprobación.

⁸⁰³ El artículo 19 de la Ley del Patrimonio Histórico en su apartado 1 al referirse a los Monumentos dice: «Será preceptiva la misma autorización para colocar en fachadas y cubiertas cualquier clase de rótulo, señal o símbolo, así como para realizar obras en el entorno afectado por la declaración». Y luego, en el apartado 2: «Las obras que afecten a los Jardines Históricos declarados de interés cultural y a su entorno, así como la colocación en ellos de cualquier clase de rótulo, señal o símbolo, necesitarán autorización expresa de los Organismos competentes para la ejecución de esta Ley».

⁸⁰⁴ Opinión a favor de la necesidad de esta autorización la sustenta María del Rosario Alonso Ibáñez en *Los espacios culturales en la ordenación urbanística*, cit., p. 96. En contra se manifiesta Javier García-Bellido (*op. cit.*, p. 16, cuadro II). Esta segunda opción parece más adecuada ya que no existen dudas sobre la no exigencia de autorización para la colocación de rótulos, señales o símbolos en el entorno de los Monumentos, y la exigencia de la misma en el de los Jardines Históricos plantearía una extraña asimetría en bienes que se tratan de forma análoga en la Ley.

⁸⁰⁵ Esta posibilidad la apunta también María del Rosario Alonso Ibáñez: *Los espacios culturales en la ordenación urbanística*, cit., pp. 95-96, n. 191.

⁸⁰⁶ Dice el artículo 36.2 de la Ley del Patrimonio: «La utilización de los bienes declarados de interés cultural, así como de los bienes muebles incluidos en el Inventario General, quedará subordinada a que no se pongan en peligro los valores que aconsejan su conservación. Cualquier cambio de uso deberá ser autorizado por los Organismos competentes para la ejecución de esta Ley».

Desde su declaración, para el caso de los Conjuntos Históricos, Sitios Históricos, Zonas Arqueológicas, y sus entornos, y hasta el momento de aprobación del plan de protección, el otorgamiento de licencias o la ejecución de las ya otorgadas precisará la *resolución favorable* del órgano competente para la ejecución del bien y, «en todo caso, no se permitirán alineaciones nuevas, alteraciones en la edificabilidad, parcelaciones ni agregaciones»⁸⁰⁷. Dado que no se especifica, se supone que se trata de cualquier licencia, lo que incluiría, además de las de obras en general, los cambios de uso y la colocación de rótulos, señales o símbolos. Sin embargo, para mayor abundamiento, el artículo 36.2 de la Ley del Patrimonio, especifica para los Bienes declarados de Interés Cultural (¿estrictamente, o también sus entornos?) que cualquier cambio de uso deberá ser autorizado por los Organismos competentes para la ejecución de la Ley.

El hecho de que el legislador emplee la expresión *resolución favorable*, en lugar del término *autorización* que, como hemos visto, es el utilizado para los Monumentos y Jardines Históricos, podría dar lugar a pensar que no se trata de un sistema de doble licencia o de autorización previa, sino de un intento de coordinación, posiblemente con un único expediente⁸⁰⁸. También cabría preguntarse, dado que el ámbito del plan de protección podría exceder a la superficie ocupada por el Conjunto en sí y su entorno, si este sistema de resolución favorable abarcaría a la totalidad de dicho ámbito o se restringiría al área señalada en la declaración. Puesto que, como ya se ha visto, no se establecen plazos para el inicio de la redacción de dicho plan de protección, ni se concreta su tipo (podría tratarse, por ejemplo, de un Plan General que abarcara todo el municipio), es obvio que deberá restringirse al área ocupada por el Conjunto y su entorno.

Ya se ha indicado que, en el caso de los Conjuntos Históricos, Sitios Históricos y Zonas Arqueológicas, la situación cambia desde el momento de la aprobación definitiva del plan de protección. A partir de entonces los Ayuntamientos serán competentes para autorizar directamente las obras que desarrollen el planeamiento aprobado⁸⁰⁹. Y esto es válido para los tres tipos de

⁸⁰⁷ Según el artículo 20 de la Ley del Patrimonio Histórico en su apartado 3.

⁸⁰⁸ Exactamente esto es lo que propone María del Rosario Alonso Ibáñez: «Por tanto, en los Conjuntos Históricos, hasta la aprobación definitiva, la coordinación entre las distintas administraciones intervinientes se alcanza con la previsión de necesidad de licencia urbanística informada favorablemente por la Administración cultural, lo que se puede alcanzar en el mismo expediente administrativo. Es decir, consecuencia de la consideración de la resolución favorable equivalente a informe es que es posible su articulación procedimental en un único procedimiento» (*Los espacios culturales en la ordenación urbanística*, cit., p. 145).

⁸⁰⁹ Dice el artículo 20.4 de la Ley del Patrimonio: «Desde la aprobación definitiva del Plan que se refiere este artículo, los Ayuntamientos interesados serán competentes para autorizar directamente las obras que desarrollen el planeamiento aprobado y que afecten únicamente a inmuebles que no sean Monumentos ni Jardines Históricos ni estén comprendidos en su entorno...».

bienes de interés cultural mencionados y sus entornos. Eso sí, deberán dar cuenta a la Administración competente en materia de Patrimonio, de las autorizaciones y licencias concedidas, para lo que contarán con un plazo máximo de diez días⁸¹⁰.

Resumiendo: para los *Conjuntos Históricos*, *Sitios Históricos*, *Zonas Arqueológicas*, y sus *entornos respectivos*, las licencias de obras, los cambios de uso, y la colocación de rótulos, señales y símbolos, precisarán resolución favorable de la administración competente en materia de Patrimonio, desde el momento de la declaración hasta la aprobación definitiva del plan de protección. A partir de dicho momento será suficiente la licencia municipal.

Se ha dejado para el final el punto más conflictivo de este apartado. El análisis de lo que sucede desde el momento en que se incoa el expediente para declarar un bien como de Interés Cultural, hasta el momento en que se resuelve. En este punto, y de forma genérica, habría que aplicar el artículo 11.1 de la Ley del Patrimonio que dice: «La incoación de expediente para la declaración de un Bien de Interés Cultural determinará, en relación al bien afectado, la aplicación provisional del mismo régimen de protección previsto para los bienes declarados de interés cultural». Parecería pues que no existen dudas, y que ya es conocido dicho régimen (en cuanto a licencias y autorizaciones) puesto que es lo analizado hasta ahora.

Sin embargo, y precisamente en el tema de este apartado, se producen unas cuantas singularidades que rompen el régimen general determinado en el artículo 11.1. La primera se deriva del artículo 16.1 de la Ley cuando afirma que, *se suspenderán las licencias de parcelación, edificación o demolición, así como los efectos de las ya otorgadas*⁸¹¹. Esto significa, por ejemplo que en el caso de incoación de un expediente para declaración de Conjunto Histórico, y sin forzar demasiado los plazos, pueden transcurrir tranquilamente ¡cuatro años! sin conceder licencias municipales de este tipo si se añaden a esta suspensión las propias del planeamiento urbanístico⁸¹². Quizá por ello, algunos autores como Martín Bassols hagan una interpretación restrictiva del artículo 16.1, en el sentido de entender que el término inmueble se refiere exclusivamente al caso de los Monumentos y Jardines Históricos. Para ello se basan en que el artículo 20.3 de la misma Ley, dice textualmente refiriéndose al Plan de Protección que, «hasta la aprobación definitiva de dicho

⁸¹⁰ También según el artículo 20.4 de la Ley del Patrimonio.

⁸¹¹ El artículo 16.1 de la Ley del Patrimonio Histórico dice: «La incoación de expediente de declaración de interés cultural respecto de un bien inmueble determinará la suspensión de las correspondientes licencias municipales de parcelación, edificación o demolición en las zonas afectadas, así como de los efectos de las ya otorgadas. Las obras que por razón de fuerza mayor hubieran de realizarse con carácter inaplazable en tales zonas precisarán, en todo caso, autorización de los Organismos competentes para la ejecución de esta Ley».

⁸¹² Leer el razonamiento de Javier García-Bellido, *op. cit.*, p. 14.

Plan el otorgamiento de licencias o la ejecución de las otorgadas antes de incoarse el expediente declarativo del Conjunto Histórico, Sitio Histórico o Zona Arqueológica, precisará resolución favorable de la Administración competente...»⁸¹³. De todas formas, aunque la cuestión sea bastante controvertida, la expresión «o la ejecución de las ya otorgadas antes de incoarse el expediente declarativo», parece no dejar lugar a dudas sobre la imposibilidad de que se hubieran otorgado *desde* la incoación. Otro tema diferente es la cuestión de los cambios de uso.

Resumiendo: desde el momento en que se incoa expediente para declaración de Monumento o Jardín Histórico, hasta el que se produce esta declaración, opera el artículo 16.1. Es decir, que se suspenden las correspondientes licencias municipales de parcelación, edificación o demolición en las zonas afectadas (espacios correspondientes al Monumento o al Jardín Histórico propiamente dichos, y sus entornos, ambos fijados de forma provisional) y además, los efectos de las ya otorgadas. En el caso de que el expediente lo sea para declaración de Conjunto, Sitio, o Zona Arqueológica, se supone aplicable el artículo 20.3 y la suspensión de licencias y los efectos de las ya otorgadas se cambian por la necesidad de obtener la «resolución favorable de la Administración competente para la protección de los bienes afectados»⁸¹⁴.

Por supuesto, que cualquier otro tipo de licencias municipales que no sean de parcelación, edificación o demolición, se ve condicionado por el artículo 11.1, que determina la aplicación provisional del régimen de protección previsto para los bienes declarados de interés cultural desde el momento mismo de la incoación.

Para finalizar este apartado solamente resta hacer mención a un tema que ya ha sido estudiado anteriormente al tratar de las obligaciones de los propietarios de bienes declarados de interés cultural: la prohibición de colocar cualquier clase de publicidad comercial, cables, antenas o conducciones aparentes. Según el artículo 19.3⁸¹⁵ de la Ley del Patrimonio, queda prohibida su colocación en los

⁸¹³ Dice Martín Bassols Coma, apoyando esta interpretación: «Esta conclusión exegética es razonable, por cuanto en los Conjuntos históricos lo protegido en su fase de incoación y declaración no son bienes inmuebles individualizados o individualizables, sino el conjunto formado por la agrupación o el núcleo, según la definición del artículo 15.3 de la Ley del Patrimonio Histórico y, sería en principio, excesivo paralizar indiscriminadamente toda la actividad de los particulares en el conjunto» («Instrumentos legales de intervención urbanística...», cit., pp. 37-38).

⁸¹⁴ Hecha esta interpretación con todas las reservas y relacionando entre sí los artículos 11.1 («La incoación de expediente para la declaración de un Bien de Interés Cultural determinará, en relación al bien afectado, la aplicación provisional del mismo régimen de protección previsto para los bienes declarados del interés cultural»), 19.1 (sobre suspensión de licencias al incoar el expediente), y 20.3 (para el caso de los Conjuntos, Sitios y Zonas Arqueológicas), de la Ley del Patrimonio Histórico Español.

⁸¹⁵ Dice el citado artículo: «Queda prohibida la colocación de publicidad comercial y de cualquier clase de cables, antenas y conducciones aparentes en los Jardines Históricos y en las fachadas y cubiertas de los Monumentos declarados de interés cultural».

Jardines Históricos y en las fachadas y cubiertas de los Monumentos, así como (según el artículo 22.1 de dicha Ley⁸¹⁶) en las Zonas Arqueológicas. En ningún caso en la Ley se mencionan los entornos al referirse a estas prohibiciones. Javier García-Bellido, supone, haciendo una interpretación extensiva del artículo 19.1 de la Ley del Patrimonio para el caso de los Monumentos, y del 19.2 para los Jardines, que en los entornos de ambos se precisa autorización previa del órgano competente en protección del Patrimonio⁸¹⁷. Tampoco dice nada específico la Ley de esta cuestión respecto a los Sitios y Conjuntos Históricos, por lo que se supone aplicable el régimen general: autorización previa desde la incoación del expediente hasta la aprobación del plan de protección, y solamente licencia municipal a partir de dicho instante.

Como puede observarse, el sistema arbitrado por la Ley del Patrimonio de 1985 recuerda en sus líneas fundamentales el establecido en la Ley de 1933, con todos los problemas que conlleva. Quizá, y como señala María del Rosario Alonso⁸¹⁸, el único avance que se ha producido es la clarificación del silencio positivo, al impedir el artículo 23.1 de la Ley⁸¹⁹ que se puedan otorgar licencias mediante el mecanismo del silencio administrativo positivo, operando éste solamente en el caso de las licencias urbanísticas, y según el régimen establecido en la Ley del Suelo y el Reglamento de Servicios.

EQUIDISTRIBUCIÓN EN LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO URBANO

Ya se ha dicho anteriormente que el TRLS/92 incluía mecanismos de redistribución de cargas y beneficios que podrían ayudar de forma bastante eficaz a la protección del Patrimonio Urbano. Por desgracia se trataba de sistemas difíciles de aplicar técnicamente y, además, muy poco pedagógicos. Quizá todo ello ha hecho que su uso haya sido escaso y, además, que los trabajos y análisis publicados al respecto sean muy pocos.

Por otra parte, este texto ya ha sido anulado o derogado en su mayor parte. Sin embargo, y dado que en algunas de las autonomías todavía permanece vigente en su mayor parte o en aspectos parciales, van a intentar explorarse en esta sección algunas de sus posibilidades. Por eso, y variando un poco la forma expositiva llevada hasta el momento, este apartado contendrá

⁸¹⁶ Que dice textualmente: «Queda prohibida la colocación de cualquier clase de publicidad comercial, así como de cables, antenas y conducciones aparentes en las Zonas Arqueológicas».

⁸¹⁷ Así lo señala claramente en *op. cit.*, p. 16, cuadro II.

⁸¹⁸ ALONSO IBÁÑEZ, María del Rosario, *Los espacios culturales en la ordenación urbanística*, cit., pp. 145-146.

⁸¹⁹ Dice textualmente el citado apartado del artículo 23 de la Ley del Patrimonio Histórico: «No podrán otorgarse licencias para la realización de obras que, conforme a lo previsto en la presente Ley, requieran cualquier autorización administrativa hasta que ésta haya sido concedida».

más sugerencias que constataciones, en un intento de transmitir la necesidad de que se incida más en un punto que, probablemente, sea clave para poder conservar, lo más adecuadamente posible, nuestras ciudades históricas.

La situación planteada por el TRLS/76 fue bastante deprimente, desde el punto de vista de la equidistribución de cargas y beneficios. Sobre todo en suelo urbano⁸²⁰. La única solución prevista (exceptuando, claro está, la reparcelación) se producía mediante el mecanismo de la indemnización de las vinculaciones o limitaciones singulares, establecido en el artículo 87.3⁸²¹.

En TRLS/92 aparecía un artículo, el 239⁸²², que parecía cumplir los mismos objetivos que el 87.3 del TRLS/76. Sin embargo, y aunque su apartado segundo coincidía casi textualmente, la situación planteada en dicho texto era muy diferente:

a) En primer lugar, en el apartado primero aparecía un supuesto específico referente a vinculaciones singulares derivadas de la conservación de edificios. Según el mismo, estas vinculaciones o limitaciones producidas por la susodicha razón conferirían derechos indemnizatorios, cuando excedían de los deberes legales y siempre que no hubieran sido compensadas por los beneficios aplicables⁸²³. En la reforma de la Ley de 1975 no existía esta posibilidad, lo que obligaba a utilizar el mecanismo general de indemnización por limitaciones o vinculaciones singulares⁸²⁴. Pues bien, *esta posibilidad se man-*

⁸²⁰ Así, refiriéndose a la rehabilitación, escribe Martín Bassols Coma: «A estas limitaciones o estrangulamientos, hay que añadir los que se derivan de la ausencia de mecanismos de gestión urbanística derivados de nuestra legislación urbanística que sustancialmente es una normativa de expansión, más que de reforma interior, máxime en el suelo urbano que nuestra Ley del Suelo de 1976 carece de instrumentos gestores adecuados a este tipo de operaciones» («Instrumentos legales de intervención urbanística...», cit., p. 26).

⁸²¹ Tal y como afirma Concepción Barrero Rodríguez: «Esta dificultad, cuando no imposibilidad, en el reparto equitativo de beneficios y cargas en el suelo urbano se traduce, en el ámbito concreto del planeamiento de las áreas histórico-artísticas, en la necesaria indemnización, artículo 87.3 de la LS, de las vinculaciones que el plan impone a la propiedad privada monumental y que éste es incapaz de distribuir adecuadamente» (*op. cit.*, p. 608). Decía al citado artículo: «Las ordenaciones que impusieran vinculaciones o limitaciones singulares que lleven consigo una restricción del aprovechamiento urbanístico del suelo que no pueda ser objeto de distribución equitativa entre los interesados conferirán derecho a indemnización».

⁸²² Este artículo no fue anulado por la sentencia 61/1997, de 20 de marzo, del Tribunal Constitucional. La Ley 6/1998, sobre régimen del suelo y valoraciones, refunde ambos supuestos en su artículo 43.

⁸²³ Decía textualmente el citado artículo 239 en su apartado 1: «Las ordenaciones que impusieran vinculaciones singulares en orden a la conservación de edificios, conferirán derechos indemnizatorios en cuanto excedan de los deberes legales y en la parte no compensada por los beneficios que resulten de aplicación».

⁸²⁴ «Sin embargo, las vinculaciones dirigidas a la conservación de las edificaciones no aparecían así reguladas, lo que supuso que los supuestos indemnizatorios que tuviesen esta causa se incluyesen dentro del régimen general de las vinculaciones del artículo 87.3» (LASO MARTÍNEZ, José Luis, y LASO BAEZA, Vicente, *op. cit.*, p. 340).

tiene en el artículo 43 de la actual Ley del Suelo de 1998⁸²⁵ por lo que este supuesto indemnizatorio por vinculación o limitación singular de edificios es plenamente aplicable en todo el territorio nacional.

b) En segundo lugar, en el TRLS/92 existía (además de la reparcelación), la posibilidad de una equidistribución de beneficios y cargas mediante un mecanismo, el aprovechamiento tipo, aplicable al suelo urbano. Parecía extraño que se mantuviera la indemnización por vinculación o limitaciones singulares derivadas de restricciones en el aprovechamiento urbanístico del suelo «que no pueda ser objeto de distribución equitativa»⁸²⁶, ya que esta distribución equitativa sí aparecía regulada⁸²⁷.

En definitiva, las limitaciones o vinculaciones derivadas de la conservación de los edificios pueden conferir derechos indemnizatorios. También aquellas que supongan restricciones en el aprovechamiento urbanístico del suelo siempre que no puedan ser objeto de distribución equitativa.

Queda, por último, precisamente el análisis de la «distribución equitativa» que se podría producir al amparo del TRLS/92 en aquellos lugares del territorio nacional que contaran con mecanismos similares. Dado que en el capítulo anterior se ha dedicado bastante espacio a la cuestión, esto evita su explicación detallada en estos momentos. De cualquier forma resulta imprescindible realizar algunas anotaciones que planteen el punto de vista de la protección del Patrimonio Histórico. Básicamente son tres las variables con las que se puede actuar: la normativa urbanística, la delimitación de áreas de reparto y el aprovechamiento tipo.

Los cascos históricos presentan algunas características específicas⁸²⁸, que podrían resumirse en una gran variedad volumétrica, formal y de usos. Ello hace difícil que la normativa urbanística que se suele proponer para tales áreas sea

⁸²⁵ Dice el art. 43 LS/98: «Las ordenaciones que impusieran vinculaciones o limitaciones singulares en orden a la conservación de edificios, en lo que excedan de los deberes legalmente establecidos, o que lleven consigo una restricción del aprovechamiento urbanístico del suelo que no pueda ser objeto de distribución equitativa entre los interesados, conferirán derecho a indemnización».

⁸²⁶ Decía el 239.2 del TRLS/92: «Las ordenaciones que impusieran vinculaciones o limitaciones singulares que lleven consigo una restricción del aprovechamiento urbanístico del suelo que no pueda ser objeto de distribución equitativa entre los interesados conferirán derecho a indemnización».

⁸²⁷ Así lo entendían José Luis Laso Martínez y Vicente Laso Baeza: «El resultado de todo lo anterior es que la regulación del artículo 239.2 carece de actualidad en el sentido que tenía en la Ley del Suelo de 1976, de tal modo que en su contexto actual no aporta nada nuevo por cuanto que el mismo supuesto aparece contemplado en el artículo 188. Lo que hace el artículo 239, al querer tratar la Ley homogéneamente los supuestos indemnizatorios en un mismo capítulo, es trasladar a éste, con una formulación más adaptada a su objeto, el contenido del artículo 188» (*Op. cit.*, p. 344).

⁸²⁸ Agustín Hernández Aja, escribe refiriéndose a los cascos antiguos: «Se caracterizan por tener una trama basada en líneas generales en los accidentes geográficos, con crecimientos sobre los caminos y limitadas por los sucesivos perímetros defensivos o fiscales. Sobre estos te-

clara y sencilla, con los consiguientes problemas a la hora de realizar técnicamente la redistribución de cargas y beneficios en dichas zonas. Por eso, muchas veces, se tiende a simplificar dichas normas, no solamente para facilitar los cálculos, sino incluso por motivos puramente pedagógicos⁸²⁹. Probablemente éste sea un error fundamental. Es imprescindible contar con una variedad de situaciones que permitan delimitar áreas de reparto que, verdaderamente repartan. Y, sobre todo, que unas ordenanzas simplificadoras no acaben con la variedad volumétrica, formal y de usos, característica de nuestros cascos históricos⁸³⁰.

Atendiendo a la relación entre aprovechamiento tipo, patrimonializable y real⁸³¹, pueden establecerse algunas pautas⁸³²:

a) Si el aprovechamiento real es inferior al que actualmente tiene el edificio a proteger, los inmuebles declarados o los catalogados con protección integral quedarían fuera de ordenación por lo que el sistema no parece demasiado adecuado para ellos. Sin embargo, si se trata de edificios catalogados con protección estructural o ambiental, las condiciones actuales (que se podrán mantener) serán mejores que las propuestas por el planeamiento por lo que los propietarios pueden resultar beneficiados.

b) Si el aprovechamiento patrimonializable fuera superior al real, las consecuencias podrían resultar interesantes desde el punto de vista de la protección, siempre y cuando la transmisión de los aprovechamientos pudiera canalizarse en forma de inversiones destinadas a la rehabilitación⁸³³.

jididos se produjeron operaciones sucesivas tanto de apertura de vías y plazas como de reconstrucción sobre los solares existentes...» (*Análisis de los estándares de calidad urbana en el planeamiento de las ciudades españolas*, Cuadernos de Investigación Urbanística, n.º 11, Departamento de Publicaciones, ETSAM, Madrid, 1995, p. 9).

⁸²⁹ La necesidad de que los ciudadanos entiendan lo que significa el plan, y lo que implican las distintas determinaciones que en el mismo aparecen, es fundamental para que el urbanismo no caiga en un tecnicismo empobrecedor.

⁸³⁰ Éste es, exactamente, el punto de vista que proponen Berta Brusilovsky Filer y Teresa Franchini: «El Plan consideró que simplificar las ordenanzas en favor de los cálculos significaba reducir las posibilidades ambientales de esa zona y minimizar la importancia que tiene la aplicación de una normativa específica de suelo urbano sobre la arquitectura de la ciudad» («El aprovechamiento tipo. Aspectos generales y específicos de los cascos históricos», *Revista de Derecho Urbanístico*, 1992, p. 135).

⁸³¹ Como recordatorio se incluye a continuación su definición (para mayores detalles puede consultarse el capítulo anterior). *Aprovechamiento real* es el que realmente se permite por el planeamiento. *Aprovechamiento tipo* es la suma de los aprovechamientos reales homogeneizados mediante coeficientes dividida por la superficie total. Y *aprovechamiento patrimonializable* es el susceptible de apropiación (generalmente el 90 por 100).

⁸³² Se siguen en esta parte del análisis algunas de las propuestas incluidas en el trabajo de investigación inédito titulado: *Aprovechamientos y cascos históricos: legislación, aplicaciones y casos recientes*, del que son autores Carmen Barreda Galo, Teresa Cardiel Meruelo y Alfonso Sánchez Macho y realizado en la ETSAM, en el año 1994.

⁸³³ En el estado actual de la legislación esto es muy difícil en algunos casos, e imposible en otros. Habría que impulsar un cambio en la normativa que lo hiciera posible.

Para conseguir un aprovechamiento real inferior al actual, y un patrimonializable por encima de aquél, se podría incidir sobre dos variables: la delimitación de áreas de reparto y la utilización de coeficientes de ponderación especiales. Respecto a la delimitación de áreas de reparto, se pueden considerar dos posibilidades importantes:

a) Actuación mediante *áreas de reparto discontinuas*, que engloben tanto zonas a conservar como otras más dinámicas, permitiendo transferir los aprovechamientos reales de éstas a las primeras. Por supuesto que siempre considerando con mucho cuidado las condiciones que se especificaban en el anulado artículo 145 del TRLS/92 que no permitía diferencias mayores del 15 por 100 entre los aprovechamientos lucrativo total y el resultante de la aplicación del tipo⁸³⁴. Este sistema minimiza la burocracia y reduce el papel mediador de la Administración, al equilibrar los aprovechamientos dentro de la misma área. Sin embargo, la gestión interna se hace más compleja, así como la asignación de usos dotacionales a edificios protegidos.

b) Otra posibilidad consiste en delimitar *áreas de reparto continuas* efectuando las transferencias de aprovechamiento en dinero, aunque en este caso probablemente los edificios históricos a conservar resultarían penalizados al contar, generalmente, con una mayor edificabilidad. Por eso, y como norma general, habría que tender a repartir estos edificios en diferentes áreas de reparto, agrupando los de características parecidas, de forma que resultaran deficitarios respecto a los no protegidos del área.

Por último, se podría actuar también sobre los coeficientes de homogenización incluyendo, además de los tradicionales (referidos al uso y la tipología), otros que afectasen a los edificios declarados o catalogados, de modo que pudieran compensarse las mayores cargas que recaen sobre los mismos.

Considerada conjuntamente esta serie de propuestas, parece más interesante que la simple exclusión del cálculo del aprovechamiento tipo, tanto de los edificios catalogados como de los declarados, aunque este último sistema puede ser un mal menor⁸³⁵. Para compensar, se puede recurrir a igualar la edi-

⁸³⁴ Este artículo se refería a unidades de ejecución, pero no afectaba a las actuaciones asistemáticas. Además, planteaba una posible excepción para el caso del suelo urbano: «No podrán delimitarse unidades de ejecución en las que la diferencia entre el aprovechamiento lucrativo total de cada unidad y el resultante de la aplicación del aprovechamiento tipo, cuando exista, sobre su superficie, sea superior al 15 por 100 de este último, salvo que, en suelo urbano el planeamiento justifique la imposibilidad de respetar esa diferencia máxima».

⁸³⁵ Tal y como proponen Berta Brusilovsky Filer y Teresa Franchini: «En el cálculo quedaron fuera de consideración para el aprovechamiento lucrativo los edificios pertenecientes al Catálogo de Protección y los BIC por las siguientes razones: -*Edificios incluidos en el Catálogo de Protección* (excepto aquellos en los que se permite la sustitución interior a fachada), por se edificios sometidos, como mínimo, a intervenciones de rehabilitación. A través de esta exclusión se intenta favorecer la rehabilitación *de los edificios catalogados* sobre la sustitución.

ficabilidad real con la actual, hacer 1 el coeficiente de ponderación y eximirlos del tanto por ciento correspondiente a la cesión obligatoria⁸³⁶.

Sólo en los casos en los que la propiedad proceda a la sustitución interior a la fachada permitida para edificios de catalogación ambiental se aplicará al AT del AR. -*Los BIC*, por su carácter singular» (*op. cit.*, pp. 135-136).

⁸³⁶ BRUSILOVSKY FILER, Berta y FRANCHINI, Teresa, *op. cit.*, p. 136.

BIBLIOGRAFÍA

Libros y artículos citados

- ALCÁZAR ALBAJAR, G., «La protección de los cascos históricos como herramienta de diseño urbano», *Urbanismo* 9, 1990.
- ALEGRE Y ÁVILA, J. M., *Evolución y régimen jurídico del Patrimonio Histórico*, Ministerio de Cultura, Madrid, 1994.
- ALONSO IBÁÑEZ, M.^a del R., *El Patrimonio Histórico. Destino público y valor cultural*, Civitas, Madrid, 1992.
- *Los espacios culturales en la ordenación urbanística*, Marcial Pons, Madrid, 1994.
- ÁLVAREZ, J. L., «El tanteo y el retracto en la nueva Ley del Patrimonio Histórico Español», *Revista de Derecho Privado*, enero de 1987.
- *Estudios sobre el Patrimonio Histórico Español*, Civitas, Madrid, 1989.
- *La Ordenación Jurídica del Patrimonio Histórico*, Civitas, Madrid, 1990, p. 78.
- *Sociedad, Estado y Patrimonio Cultural*, Espasa Calpe, Madrid, 1992.
- ÁLVAREZ GARCÍA, V., «El reparto competencial en materia medioambiental y su alteración en situaciones de necesidad», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* 151, enero-febrero de 1997.
- ARRIBAS BRIONES, P., «El urbanismo en la ordenación y protección de los valores del Patrimonio Histórico-artístico», *Estudios Territoriales* 8, 1982.
- ARTOLA, M., *La burguesía revolucionaria (1808-1874)*, Alianza y Alfaguara, Madrid, 1977.
- BARREDA, C., CARDIEL, T. y SÁNCHEZ MACHO, A., *Aprovechamientos y cascos históricos: legislación, aplicaciones y casos recientes*, manuscrito, ETSAM, Madrid, 1994.
- BARRERO RODRÍGUEZ, C., *La ordenación jurídica del Patrimonio Histórico*, Instituto García Oviedo y Civitas, Madrid, 1990.
- BARTLETT, R. V. y CALDWELL, L. K., «Política nacional del medio ambiente a través de la evaluación de impacto ambiental: la experiencia estadounidense», *Ambiente y Recursos Naturales* 1, 1986.

- BASSOLS COMA, M., *Génesis y evolución del Derecho Urbanístico Español, 1812-1956*, Montecorvo, Madrid, 1973.
- «Instrumentos legales de intervención urbanística en los centros y conjuntos históricos», *Revista de Derecho Urbanístico* 118, 1990.
- BELADIEZ, M., «Régimen especial de protección de los inmuebles del Patrimonio Histórico Español», en Muñoz Machado (dir.), *Tratado de Derecho municipal*, Civitas, Madrid, 1988.
- BENÉVOLO, L., *Orígenes del urbanismo moderno*, Blume, Madrid, 1979.
- BENÍTEZ DE LUGO Y GUILLÉN, F., *El Patrimonio Cultural Español*, Comares, Granada, 1995.
- BIDAGOR, P., «El siglo XIX», en VV.AA., *Resumen histórico del urbanismo en España*, IEAL, Madrid, 1968.
- BRUSILOVSKY FILER, B. y FRANCHINI, T., «El aprovechamiento tipo. Aspectos generales y específicos de los cascos históricos», *Revista de Derecho Urbanístico*, 1992.
- CABALLERO VALLÉS, J., *El índice favorecedor del diseño, influencia del diseño de los sectores en el igualatorio reparto de cargas y beneficios en el suelo urbanizable*, Departamento de Publicaciones, ETSAM, Madrid, 1994.
- CANDELA, C., «Soporte normativo del planeamiento urbanístico en España», en Luis Moya (ed.), *La práctica del planeamiento urbanístico*, Síntesis, Madrid, 1994.
- CARCELLER FERNÁNDEZ, A., *Instituciones de Derecho Urbanístico*, Montecorvo, Madrid, 1981.
- CASERMEIRO, GONZAGA y SOBRINI, «Aspectos básicos de la evaluación de impacto ambiental», en Peinado y Sobrini, *Avances en evaluación de impacto ambiental y ecoauditoría*, Trotta, Madrid, 1997.
- CAVEDA, J., *Memorias para la Historia de la Real Academia de San Fernando y de las Bellas Artes en España*, 2 vols., Madrid, 1867.
- COLLINS, G. R. y COLLINS, C. C., *Camillo Sitte y el nacimiento del urbanismo moderno*, Gustavo Gili, Barcelona, 1980.
- CONESA FERNÁNDEZ-VITORIA, V., *Guía metodológica para la evaluación del impacto ambiental*, Mundi-Prensa, Madrid, 1995.
- CHOROT NOGALES, F. y LLISSET BORRELL, F., *Reglamentos de la Ley del Suelo. Reglamento de Planeamiento Urbanístico*, Abella, Madrid, 1979.
- CHUECA, F., *La destrucción del legado urbanístico español*, Espasa Calpe, Madrid, 1991.
- DOMINGO, J. V., «Consideraciones críticas sobre la política protectora de los Conjuntos Históricos», *Revista de Derecho Urbanístico* 122, 1991.
- «Consideraciones sobre la relación entre el planeamiento territorial de ordenación y el planeamiento especial en la legislación urbanística estatal», *Revista de Derecho Urbanístico* 94, 1985.
- DOMÍNGUEZ ORTIZ, A., «Renacimiento, Ilustración», en Valdeón, Tuñón y Domínguez, *Historia de España*, Labor, Barcelona, 1991.
- DOMPER FERRANDO, J., «Las competencias de las entidades locales en materia de

- medio ambiente», *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica* 252, 1991.
- *El medio ambiente y la intervención administrativa en las actividades clasificadas*, Civitas, Madrid, 1992.
- DREW, P., *Tercera generación, la significación cambiante de la arquitectura*, Gustavo Gili, Madrid, 1973.
- ESCRIBANO COLLADO, «Ordenación del territorio y medio ambiente en la Constitución», *Estudios sobre la Constitución Española*, Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría, Civitas, Madrid, 1991.
- EZQUIAGA, J. M., «El Planeamiento Municipal», en Luis Moya (ed.), *La práctica del planeamiento urbanístico*, Síntesis, Madrid, 1994.
- FARIÑA TOJO, J., «La protección de nuestras ciudades históricas. Un análisis de su evolución», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* 155, julio-agosto de 1997.
- FERNÁNDEZ ALBA, A. y GAVIRA, C., *Crónicas del espacio perdido, la destrucción de la ciudad en España, 1960-1980*, MOPU, Madrid, 1986.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., «El medio ambiente en la Constitución Española», *DA* 190, 1981.
- «Legislación española sobre el Patrimonio Histórico Artístico. Balance de la situación de cara a su reforma», *Revista de Derecho Urbanístico* 60, 1978.
- *Manual de Derecho urbanístico*, Abejón, Madrid, 1993.
- GARCÍA-BELLIDO, J., «Problemas urbanísticos de la Ley del Patrimonio Histórico Español: un reto para el urgente desarrollo legislativo autonómico», *Ciudad y Territorio* 78, 4, 1988.
- GARCÍA-BELLIDO, J. y ENRÍQUEZ DE SALAMANCA, L., «Transferencia de Aprovechamiento Urbanístico, fundamentación jurídica de una nueva técnica de gestión», *Revista de Derecho Urbanístico* 85, 1983.
- GARCÍA-BELLIDO, J., ENRÍQUEZ DE SALAMANCA, L. y RUSSINÉS, X., «Transferencia de Aprovechamiento Urbanístico, una nueva técnica de gestión para la obtención gratuita de los equipamientos en suelo urbano», *Ciudad y Territorio* 3, 1979.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *El urbanismo como hecho y la formación de las técnicas urbanísticas*, UIMP, Santander, 1977.
- «Consideraciones sobre una nueva legislación del patrimonio histórico, artístico y cultural», *Revista Española de Derecho Administrativo* 39, 1983.
- GARCÍA-ESCUADERO, P. y PÉNDAS, B., *El nuevo régimen jurídico del Patrimonio Histórico español*, Ministerio de Cultura, Madrid, 1986.
- GARCÍA FERNÁNDEZ, J., *La nueva legislación sobre el Patrimonio Histórico*, Tecnos, Madrid, 1987.
- GARCÍA URETA, A., «Normativa internacional de evaluación de impacto ambiental», en Peinado y Sobrini, *Avances en evaluación de impacto ambiental y ecoauditoría*, Trotta, Madrid, 1997.
- GARCÍA-VALDECASAS Y FERNÁNDEZ, R., «La protección del medio ambiente y el ordenamiento jurídico de la Comunidad Europea; la jurisprudencia del tribunal de justicia de Luxemburgo», en

- Ruiz-Rico Ruiz, Gerardo (coord.), *La protección del medio ambiente en el ordenamiento jurídico español*, Universidad de Jaén, Jaén, 1995.
- GIEDION, S., *Espacio, tiempo y arquitectura*, Dossat, Madrid, 1980.
- GONZÁLEZ ALONSO, S., «Marco jurídico español de las Evaluaciones de Impacto Ambiental», *Jornadas sobre Evaluación de Impactos Ambientales*, Sevilla, 1988.
- GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, J. L., «Sobre las reducciones de aprovechamiento en la nueva Ley Urbanística», *Revista de Derecho Urbanístico* 123, 1991.
- HERNÁNDEZ AJA, A., *Análisis de los estándares de calidad urbana en el planeamiento de las ciudades españolas*, Cuadernos de Investigación Urbanística 11, Departamento de Publicaciones, ETSAM, Madrid, 1995.
- HERRANZ, I., «Recopilación de la legislación sustantiva en materia de ordenación del territorio y urbanismo de las CC.AA.», *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales* 95-96, 1993.
- HIGUERAS, E., *El impacto ambiental y la planificación*, Instituto Juan de Herrera, Madrid, 1999.
- LASO MARTÍNEZ, J. L., *Derecho urbanístico. Orígenes, principios generales y organización administrativa*, Montecorvo, Madrid, 1981.
- LASO MARTÍNEZ, J. L. y LASO BAEZA, V., *El aprovechamiento urbanístico*, Marcial Pons, Madrid, 1995.
- LE CORBUSIER, *Principios de Urbanismo*, Ariel, Barcelona, 1973.
- LÓPEZ, F., «Ideas acerca de la intervención administrativa sobre el medio ambiente», *DA* 190, 1981.
- LÓPEZ DE LUCIO, R., *Ciudad y urbanismo a finales del siglo xx*, Servei de Publicacions Universitat de València, València, 1993.
- LÓPEZ JAÉN, J., «Los centros históricos españoles entre la realidad y la legalidad», *Urbanismo* 9, 1990.
- «Sobre los conjuntos históricos españoles», *Ciudad y Territorio* 85, verano 1990.
- LÓPEZ MERINO, F., «El estado ruinoso ante el Derecho», *Revista de Administración Pública* 70, 1973.
- LÓPEZ RAMÓN, F., «Ideas acerca de la intervención administrativa sobre el medio ambiente», *Documentación Administrativa* 190, 1981.
- MARTÍN MATEO, R., «La Propiedad Monumental», *Revista de Administración Pública* 39.
- «La calidad de vida como valor jurídico», *Revista de Administración Pública* 117, 1988.
- MARTÍN REBOLLO, L., «Medio ambiente y responsabilidad de la administración», *Revista Española de Derecho Administrativo* 11, 1976.
- MARTÍNEZ SARANDESES, J., «Posibilidades y limitaciones de la Ley del Suelo para realizar una política conservacionista de las áreas urbanas», *Ciudad y Territorio* 2, 1983.
- MELERO ABELA, J. M., «Las medidas liberalizadoras del suelo, comentario al Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio», *Praxis*, s.f.

- MOLA DE ESTEBAN, F., *La defensa del medio humano*, Ministerio de la Vivienda, Madrid, 1972.
- MOPU, *Guías Metodológicas para la elaboración de estudios de impacto ambiental*. 1. *Carreteras y Ferrocarriles*, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Madrid, 1989.
- *Guías Metodológicas para la elaboración de estudios de impacto ambiental*. 2. *Grandes Presas*, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Madrid, 1989.
- MORA BONGERA, F., «La protección de los Conjuntos Históricos a través del Planeamiento», *Revista de Derecho Urbanístico* 116, 1990.
- MORESCO SUÁREZ, A., «La protección y fomento del patrimonio histórico artístico. Consideración especial de los aspectos tributarios», *Revista de Derecho Urbanístico* 101, 1987.
- MOSQUETE POL, M. R., «Presente y futuro de las evaluaciones de impacto ambiental», en Peinado y Sobrini (coord.), *Avances en evaluación de impacto ambiental y ecoauditoría*, Trotta, Madrid, 1997.
- PAREJA I LOZANO, C., *Contenido y alcance de los PERI en el sistema de planeamiento urbanístico*, IEAL, Madrid, 1984.
- PEINADO, M. y SOBRINI, I. M., *Avances en evaluación de impacto ambiental y ecoauditoría*, Trotta, Madrid, 1997.
- PÉREZ BOTIJA, E., «Síntesis normativa de la Ley del Suelo. Hacia una justificación del urbanismo», *Revista de Estudios de la Vida Local* 88,
- PÉREZ MARTÍNEZ, V., «La exención de cargas fiscales en los Conjuntos Histórico-Artísticos (comentarios a la sentencia de 13 de junio de 1983)», *Revista de Derecho Urbanístico* 94, 1985.
- PÉREZ MORENO, A., «Ley general y/o leyes sectoriales para la protección del medio ambiente», *Documentación Administrativa* 190, 1981.
- «Las bases de un derecho ambiental europeo», *Temas de Administración Local* 24, 1988.
- «El postulado constitucional de la promoción y conservación del Patrimonio Histórico Artístico», *Revista de Derecho Urbanístico* 119, 1990.
- PÉREZ MORENO, A., ESCRIBANO y LÓPEZ GONZÁLEZ, *Constitución y Medio Ambiente*, Instituto de Desarrollo Regional, Universidad de Sevilla, 1982.
- PORTO REY, E., «Delimitación de áreas de reparto y establecimiento de aprovechamientos tipo como técnicas urbanísticas instrumentales para la equidistribución de cargas y beneficios y concreción de los aprovechamientos edificatorios susceptibles de apropiación por los propietarios de suelo», *Revista de Derecho Urbanístico* 129 y 130, 1992; 131, 1993.
- RAMOS ILLÁN, J. y ROLDÁN VERDEJO, P. J., «Consideraciones sobre los valores histórico y artístico en los bienes muebles e inmuebles», *Revista de Derecho Urbanístico* 106, 1988.
- REJÓN DE SILVA, D. A., *Diccionario de las nobles artes para la instrucción de los Aficionados, y uso de los Profesores*, Imprenta de D. Antonio Espinosa, Segovia, 1788.
- RODRÍGUEZ CORBAJO, «La relación entre los planes especiales y los planes de ordenación general», *Revista Española de Derecho Administrativo* 40-41, 1984.

- RODRÍGUEZ-AVIAL LLARDENT, L., «El Plan General Municipal de Ordenación Urbana», en COAM, *Curso Básico de Planeamiento y Gestión*, Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid, Madrid, 1987.
- ROSA MORENO, J., *Régimen jurídico de la evaluación de impacto ambiental*, Trivium, Madrid, 1993.
- RUIZ-RICO RUIZ, G (coord.), *La protección del medio ambiente en el ordenamiento jurídico español*, Universidad de Jaén, Jaén, 1995.
- SAMBRICIO, C., *Madrid, Ciudad-Región, de la Ciudad Ilustrada a la primera mitad del siglo xx*, Comunidad de Madrid, Madrid, 1999.
- SANTOS DÍEZ, R. y CASTELAO RODRÍGUEZ, J., *Derecho Urbanístico, manual para juristas y técnicos*, Abella, Madrid, 1995.
- SANZ-PASTOR Y PALOMEQUE, C. J., «Reflexiones sobre la protección del Patrimonio Cultural Inmobiliario mediante planes de Urbanismo», *Revista de Derecho Urbanístico* 88, mayo y junio de 1984.
- SOLÀ-MORALES RUBIÓ, M. de, «Siglo XIX: ensanche y saneamiento de las ciudades», en *Vivienda y urbanismo en España*, Banco Hipotecario de España, Barcelona, 1982.
- SOTA, A. de la, «De las restauraciones», *Restauración y Rehabilitación* 0, julio-agosto de 1994.
- SOUTO GARCÍA, V. B., «La ordenación del territorio en la Comunidad Autónoma de Galicia», en VV.AA., *La legislación de las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo*, «XIV semana de estudios superiores de urbanismo», Granada, 1990.
- TERÁN, F. de., *Planeamiento urbano en la España contemporánea (1900/1980)*, Alianza Universidad, Madrid, 1982.
- *El problema urbano*, Salvat, Madrid, 1982.
- TORRES DEL MORAL, A., «Constitución Española de 1978», Alzaga Villaamil, O. (dir.), *Comentarios a las Leyes Políticas*, Eclersa, Madrid, 1984.
- TRAPERO BALLESTERO, J. J., *Planeamiento urbanístico para arquitectos*, Departamento de publicaciones de la ET-SAM, Madrid, 1996.
- VALENZUELA RUBIO, M., «El medio ambiente urbano: su conceptualización y problemática desde la óptica geográfica», en VV.AA., *Geografía y medio ambiente*, Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, Madrid, 1984.
- VALLE, C. del, «La Restauración: lugar insoslayable de dificultad y compromiso», *Restauración y Rehabilitación* 0, julio-agosto de 1994.
- VERCHER NOGUERA, A., «Delitos contra el Patrimonio Histórico», en VV.AA., *I Curso teórico-práctico de delito ecológico*, Madrid, 1998.
- VERDROSS, A., *Derecho Internacional Público*, Aguilar, Madrid, 1974.

ÍNDICE

PRIMERA PARTE: INTRODUCCIÓN

1. LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO URBANO

Patrimonio Cultural y Patrimonio Urbano.....	7
Lo histórico y lo artístico.....	8
El papel del Estado en la conservación del Patrimonio.....	11
Los bienes de la Iglesia Católica.....	14
Bienes muebles e inmuebles.....	15
El Patrimonio Urbano.....	17
Instrumentos para la protección del Patrimonio Urbano.....	23
El Patrimonio Cultural en la esfera internacional.....	26

2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LAS FORMAS DE PROTECCIÓN

Creación de las Academias.....	31
Inicio de la normativa.....	32
Período de consolidación.....	35
El Estatuto Municipal de 1924.....	36
El Decreto Ley de 9 de agosto de 1926.....	39
La Ley de 13 de mayo de 1933.....	40
Caos legislativo y aparición de la Ley del Suelo.....	43
La legislación actual.....	46

SEGUNDA PARTE: INSTRUMENTOS ESPECÍFICOS

③ LOS BIENES PROTEGIDOS POR LA LEY DEL PATRIMONIO

- Valor e interés en el Patrimonio Histórico.....	55
- Los intereses protegidos.....	56
- Medidas cautelares.....	58

Bienes de Interés Cultural y bienes inventariados.....	62
Clasificación de los Bienes inmuebles declarados.....	64
Delimitación del concepto de entorno.....	69
Los patrimonios especiales.....	69
4. LA PROTECCIÓN DE LOS BIENES DE INTERÉS CULTURAL	
Las competencias en materia de Patrimonio Histórico	73
Competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas	75
Las competencias de los Ayuntamientos	78
El reconocimiento formal como Bien de Interés Cultural.....	80
La incoación del expediente	82
La fase de instrucción	85
La Declaración de Interés Cultural.....	87
Limitaciones referentes al traslado y transmisión del Bien	91
El deber de conservación	96
La ruina en los edificios históricos	99
Otras consecuencias de la declaración.....	102
Revocación de la declaración.....	105
5. FOMENTO Y SANCIÓN EN MATERIA DE PATRIMONIO HISTÓRICO	
El fomento en la Ley del Patrimonio.....	107
Medidas de carácter financiero	109
El 1 por 100 cultural	110
Medidas de carácter fiscal.....	113
Compensaciones fiscales de ámbito estatal.....	114
Medidas de fomento en la imposición local.....	117
Pago de la deuda tributaria mediante Bienes de Interés Cultural...	119
Incentivos fuera de la Ley del Patrimonio	120
El régimen sancionador penal.....	122
Infracciones y sanciones administrativas	125
6. LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL	
Medio ambiente y Patrimonio Urbano	128
El mandato europeo y el constitucional.....	130

La Evaluación de Impacto Ambiental	133
Ámbito de aplicación	136
Los Estudios de Impacto Ambiental.....	138
El Patrimonio Histórico en los Estudios de Impacto	140
El procedimiento y la Declaración de Impacto Ambiental	141
Competencias en materia de medio ambiente.....	144
Las propuestas autonómicas.....	148
TERCERA PARTE: INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS	
7. EL USO URBANÍSTICO DEL SUELO	
El planeamiento urbanístico	153
Técnicas que configuran los planes de urbanismo	159
Clases de planes en la Ley del Suelo	162
La ejecución del planeamiento.....	166
Los sistemas de actuación.....	173
La participación ciudadana.....	175
Competencias en materia urbanística	177
La legislación de las Comunidades y el planeamiento.....	179
8. NORMATIVA URBANÍSTICA Y PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO	
La protección urbanística del Patrimonio	188
Las normas de aplicación directa.....	189
La protección en el planeamiento territorial.....	194
Patrimonio Urbano y planeamiento urbanístico	195
El caso de los Planes Especiales.....	198
Planes de urbanismo y Bienes declarados.....	201
El contenido del Plan de protección	203
La elección del tipo de plan urbanístico.....	207
Los Catálogos.....	214
Licencias municipales y protección del Patrimonio.....	219
Equidistribución en la protección del Patrimonio Urbano.....	224
BIBLIOGRAFÍA	231