



Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica
Recibido: 03-03-2023
Modificado: 16-03-2023
Aceptado: 16-03-2023
Prepublicado: 22-03-2023
ISSN: 1989-8975 – DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.11196>

Referencia: Sánchez-Mesa Martínez, L. J. (2023). Municipios y patrimonio cultural: hacia un posible reajuste del sistema de protección de los bienes culturales inmuebles. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*. Prepublicado el 22-03-2023. <https://doi.org/10.24965/reala.11196>

Municipios y patrimonio cultural: hacia un posible reajuste del sistema de protección de los bienes culturales inmuebles

Local authorities and cultural heritage: towards a possible readjustment of the cultural buildings protection system

Sánchez-Mesa Martínez, Leonardo J.
Universidad de Granada (España)
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9908-6438>
lsmesa@ugr.es

NOTA BIOGRÁFICA

PTU de Derecho Administrativo. Director del GIA-SEJ169 Derecho y Bienestar Social. Miembro del Instituto Universitario de Investigación de Desarrollo Regional y de la Red de Expertos en Patrimonio Cultural *PatrimoniUN10* (Proyecto CEB09-0032, programa CEI, del que fuera coordinador en la UGR). Cargos ejercidos: Director del Patrimonio Mueble (UGR) y miembro del Consejo Andaluz del Turismo (como experto universitario en Patrimonio).

RESUMEN

La presente aportación pretende evidenciar la necesidad de una revisión del sistema de protección del Patrimonio cultural inmueble en un contexto marcado por la inflación de las realidades protegidas que pone en riesgo la eficacia de un modelo excesivamente centralizado en cada C. A., y que presenta a los Ayuntamientos como entidades colaboradoras sometidas a una intensa tutela externa en su operar. El reconocimiento de mayores espacios a la autonomía local en este ámbito puede aportar no sólo un sistema de tutela más eficaz y ágil, sino también más coherente y coordinado con el protagonismo que corresponde a los Municipios en materia urbanística (particularmente, en la autorización y control de intervenciones). El análisis de la evolución de las diversas Leyes de Patrimonio cultural vigentes (donde el modelo de la LPHE ha ejercido gran influencia) revela cierta resistencia al abandono de sistemas de tutela centralizados. Es posible, sin embargo, identificar concretas experiencias regionales en sentido contrario, así como recientes aportaciones, aquí analizadas, que se hallan resueltas a dar un paso más decidido a favor de una mayor descentralización de competencias sobre el nivel local.

PALABRAS CLAVE

Patrimonio cultural; autonomía local; autorización cultural; licencia urbanística.

ABSTRACT

The present contribution aims to highlight the need for a revision of the cultural heritage protection system, into a context defined by the inflation of protected buildings that jeopardizes the effectiveness of the traditional model (excessively centralized by each regional administration, and which presents the City Councils as collaborating entities fully subject to intense external tutelage). The recognition of larger spaces for local autonomy in this area can provide not only a more effective and agile protection system, but also one that is more coherent and coordinated with the leading role to be played by local authorities in urban planning matters (particularly concerning the authorization and control of interventions). A close

analysis of the evolution of the various cultural heritage acts in force (where the LPHE model has had a great influence) reveals a certain resistance to abandoning centralized protection systems. It is possible, however, to identify specific regional experiences in the opposite direction, as well as recent contributions that are determined to take a more decisive step in favor of a wider decentralization of competences to the local level.

KEYWORDS

Cultural heritage; local autonomy; cultural authorization; urban planning license.

SUMARIO

1. PRESENTACIÓN. 2. LAS ADMINISTRACIONES LOCALES EN EL MODELO DE LA LPHE: DESAJUSTES CON EL CONTEXTO ACTUAL Y ARGUMENTOS PARA UN MAYOR PROTAGONISMO LOCAL. 2.1. LOS MUNICIPIOS: UN COLABORADOR CRUCIAL, PERO FÉRREAMENTE TUTELADO. 2.2. UN CONTEXTO MUY DISTINTO, CASI 40 AÑOS DESPUÉS: NECESARIO REPLANTEAMIENTO DEL PAPEL DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES. 3. CORRECCIONES PUNTUALES OPERADAS DESDE LAS LEYES SECTORIALES AUTONÓMICAS: NUEVOS ESPACIOS PARA LA AUTONOMÍA LOCAL EN LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL. 3.1. SINGULARIDADES EN LAS PRIMERAS GENERACIONES DE LEYES AUTONÓMICAS DEL PATRIMONIO CULTURAL. 3.1.1. La incorporación de figuras de protección específicas para el Patrimonio Local. 3.1.2. La previsión expresa de la posibilidad de delegación puntual en los Municipios de la competencia para autorizar intervenciones. 3.1.3. Atenuación del régimen de la autorización cultural preceptiva en concretas categorías de protección secundarias: el ejemplo de los Bienes Inventariados inmuebles en Castilla y León. 3.1.4. Ampliando espacios para la licencia urbanística en los entornos de protección de Monumentos BIC: de la antigua Ley andaluza a las soluciones de Cantabria y Extremadura. 3.1.5. Las exenciones de autorización cultural para concretas intervenciones en BICs: la reforma de la Ley valenciana y el intento (parcialmente) fallido de Ley madrileña. 3.2. LAS MÁS RECIENTES TENDENCIAS EN LAS ÚLTIMAS REFORMAS DE LOS RÉGIMENES AUTONÓMICOS DEL PATRIMONIO CULTURAL. 3.2.1. El régimen de las excepciones a la autorización cultural en la nueva Ley gallega: compendio de las experiencias previas y novedades que las implementan. 3.2.2. Sustitución de la autorización cultural por la comunicación previa: su expansión ante concretas intervenciones y en los entornos de los bienes protegidos. 3.2.3. Nuevas fórmulas para graduar la protección: imitando la flexibilidad de los Catálogos Urbanísticos. ¿Mayores espacios para la licencia urbanística? 4. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

1. PRESENTACIÓN

No albergamos duda de que la mejor forma de presentar este estudio pasa por la lectura inicial del siguiente extracto del preámbulo de la Ley 5/2016, de 4 de mayo, del Patrimonio Cultural de Galicia, una de las normas más recientemente aprobadas en el sector que aquí analizaremos:

«La tradicional centralización de la gestión pública del patrimonio, con motivo de la alta pericia técnica y la necesidad del dictamen experto, no contribuye al sentimiento de proximidad e identificación de la ciudadanía con el patrimonio cultural, que de alguna manera le pertenece como expresión de la identidad colectiva en la que se inserta. El protagonismo reconocido a los ayuntamientos forma parte de esa segunda ola descentralizadora, a la que las políticas públicas en el ámbito del patrimonio cultural no deben ser ajenas. Solo una visión paternalista, dirigista e intervencionista puede mirar con desconfianza el papel relevante de los ayuntamientos, que, lejos de ser tutelados, deben ejercer un grado de autonomía local reconocida constitucionalmente también en materia de patrimonio cultural en defensa legítima de sus intereses. La Administración local gallega ha demostrado un grado de madurez y responsabilidad que el legislador autonómico debe reconocer mediante la configuración de procedimientos administrativos de proximidad que la hagan interlocutora eficaz y eficiente ante las vecinas y los vecinos de las diversas localidades que caracterizan nuestro país. Seguir protegiendo y conservando el patrimonio cultural de espaldas a los ayuntamientos implica, a la postre, hacerlo de espaldas a la propia ciudadanía».

Se trata, sin duda, de toda una declaración de intenciones que viene a reclamar con vehemencia un mayor protagonismo para los Municipios en el ámbito de la tutela del Patrimonio cultural. El nuevo enfoque que de la misma se deriva –como veremos, también presente, en mayor o menor medida, en otras Leyes autonómicas que regulan el sector– requiere que, de partida, nos cuestionemos su justificación y oportunidad.

Bien podríamos afirmar que el mismo encuentra inspiración en las consignas y principios de múltiples instrumentos internacionales que, desde hace tiempo, preconizan la garantía del necesario protagonismo de las instancias locales en la intervención pública en general, y en materia de Patrimonio cultural en particular (Sánchez Luque, 2003; Martínez Justicia y Sánchez-Mesa Martínez, 2009; Sánchez-Mesa Martínez, 2013). De otro lado, su dictado constituye una evidente reacción ante el excesivo centralismo imperante en el diseño de nuestros tradicionales sistemas de protección del Patrimonio, con el modelo de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (LPHE) a la cabeza, en cuanto norma de referencia para el sector en nuestro país. Cabe también, sin embargo, que nos cuestionemos si tras esa «segunda ola descentralizadora» referida en el texto no esté latiendo algo más: una toma de conciencia, más pragmática que política, que pone su mirada en la necesidad de corregir las deficiencias evidenciadas en la praxis administrativa de los últimos años (donde los excesos en el ejercicio de la potestad de declaración de Bienes de Interés Cultural han resultado determinantes) y su grave impacto, ya no sólo en la autonomía de los Municipios para gestionar su Patrimonio cultural, sino en el normal ejercicio de las competencias urbanísticas que le son propias, si no en toda, sí en buena parte de su área urbana. No se trata tan sólo de que la ciudad cultural no termine «secuestrada» por un centro de decisiones que se aleja de ella, sino también del hecho de que dicho centro haya dejado de ser ágil y eficaz. Algo más puede, pues, residir detrás de este nuevo impulso de la descentralización, de esta relectura del principio de subsidiariedad: una solución, en forma de reajuste, para un sistema de protección del Patrimonio que está quedándose obsoleto. No se tratará sólo de recuperar espacios para la autonomía del Municipio –aquí desdibujada por la omnipresencia de los órganos autonómicos competentes en materia de cultura–, sino de racionalizar el propio sistema y sus instrumentos para garantizar su eficacia, de apostar por diseños que favorezcan la eficiente implicación de las diversas Administraciones en el ejercicio de sus competencias y el carácter gradual de la intensidad de la intervención pública (González-Varas Ibáñez, 1998, p. 53).

No cabe duda de que el ejercicio de las competencias en materia de Patrimonio cultural puede condicionar legítimamente el urbanismo (Alonso Ibáñez, 2005, pp. 13 y ss.), pero no parece razonable que pueda llegar a justificar situaciones de verdadero bloqueo de la autonomía que asiste al Municipio en esta faceta (algo no imposible a la luz del severo régimen estatal), ni inteligente que en la protección del Patrimonio edificado se desaprovechen las propias virtudes ínsitas en la competencia urbanística local y sus instrumentos, por norma general más flexibles y ágiles.

El presente trabajo, trazado desde un análisis normativo que parte del Derecho estatal para profundizar después en el análisis comparado del Derecho autonómico, regresará inevitablemente sobre temas que han resultado capitales para la doctrina en la materia, como el impacto de la ampliación del concepto jurídico de Patrimonio cultural y del exceso de declaraciones de bienes protegidos (Fernández Rodríguez, 2001; López Ramón, 2003), o como la necesaria articulación de una adecuada coordinación entre los sectores del Patrimonio cultural y del Urbanismo, verdadera «piedra angular en cualquier diseño de la organización administrativa de los bienes culturales» y merecedora de que se activen «cuantas reformas jurídicas sean necesarias para su consecución» (Barrero Rodríguez, 1997, pp. 87 y 99).

En un estudio de las dimensiones del presente, resultaba imposible plantear un análisis exhaustivo del rico conjunto de instrumentos y procedimientos que presenta la regulación del sector que nos ocupa, razón por la cual se ha optado por concentrarlo en una concreta parcela: la autorización de intervenciones en los inmuebles protegidos. Dicha elección se justifica tanto por la evidente trascendencia que cobra este instrumento en la ejecución del régimen de control y protección del Patrimonio, como por su idoneidad para evaluar el grado de protagonismo efectivo que espera a cada Administración en su puesta en práctica. En la fluctuación que han venido experimentando los espacios de operatividad reconocidos a la autorización cultural, de un lado, y a la licencia urbanística de otro, puede mensurarse efectivamente el grado de descentralización que presenta el entero sistema.

La estructura del estudio vendrá marcada por cuatro pasos, coincidentes con los epígrafes principales en los que el mismo se organiza.

En primer lugar, se identificará la competencia de los Municipios en materia de Patrimonio cultural y se expondrá el alcance con el que la misma es concretada por la LPHE. Comprobaremos, en dicho sentido,

que esta última ha distado mucho de interpretar generosamente los títulos competenciales reconocidos a las EELL en la normativa vigente en materia de autonomía local, ya sea en lo referido específicamente al ámbito del Patrimonio (donde los Municipios han sido tradicionalmente instrumentalizados por las Administraciones estatal y autonómicas, verdadero centro neurálgico de la actuación pública dispuesta para el sector) como, por su estrecha conexión, al del Urbanismo (donde los efectos condicionantes del ejercicio de la competencia cultural son más que evidentes). El modelo de la LPHE parte de un esquema fuertemente centralizado, primeramente, en torno al Estado y, más tarde, en torno a la Comunidad Autónoma, que terminará por convertirse en protagonista casi absoluta no sólo en la ejecución de la normativa sectorial sino en el propio diseño de esta última (Sánchez-Mesa Martínez, 2003).

En segundo lugar y a los efectos de poder evaluar la idoneidad que presenta hoy en día el modelo estatal, se ofrecerá una aproximación al contexto presente de la intervención pública en materia de protección del Patrimonio cultural edificado, donde se atenderá especialmente al análisis de dos factores que han de resultar determinantes para nuestro análisis: el fenómeno de la profusión de declaraciones de bienes protegidos durante la vigencia de la LPHE y el grado de especialización técnica adquirido en este período por los Municipios.

Evidenciados los desajustes que presenta un modelo estatal alumbrado hace ya casi cuarenta años, el tercer apartado del trabajo abordará el análisis del Derecho autonómico. Su objetivo es el de identificar y clasificar las puntuales correcciones o modulaciones que, con respecto al modelo de la LPHE, han ido introduciendo las Leyes sectoriales autonómicas en materia de Patrimonio cultural. Dicho análisis, que pretende seguir un cierto orden secuencial (terminando con las más recientes novedades), se centra particularmente en la relación entre autorización cultural y licencia urbanística, identificando y valorando las precisiones que han ido acotando el alcance de la primera y aumentando el papel de la segunda como instrumento habilitado para poner en práctica el control de las intervenciones que afectan a los bienes protegidos.

Por último, procederá una valoración crítica de conjunto, que procurará ofrecer algunas claves para el conveniente reajuste de un sistema de protección que, con cada avance que experimenta, evidencia aún más la necesidad de arbitrar una participación más activa de las Administraciones más cercanas a la ciudad y al ciudadano.

2. LAS ADMINISTRACIONES LOCALES EN EL MODELO DE LA LPHE: DESAJUSTES CON EL CONTEXTO ACTUAL Y ARGUMENTOS PARA UN MAYOR PROTAGONISMO LOCAL

La imbricada relación existente entre Urbanismo y Patrimonio cultural hacía inexcusable que las Administraciones locales que protagonizan el primero de estos ámbitos de intervención pública (en esencia, los Municipios), fuesen contemplados de algún modo también en el segundo, al menos por cuanto respecta a la protección del Patrimonio edificado.

La concreción del efectivo reconocimiento de las competencias de los Municipios en este sector fue operado ya por el texto original de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), comprendiendo, en su art. 25.2 e), el título competencial referido a «Patrimonio histórico-artístico», previsión que, ya de por sí, confirmaba, cuando menos, la imposibilidad de excluir a los Municipios de todas las competencias relativas al Patrimonio histórico (Bermúdez Sánchez, 2019, p. 77). Esta referencia genérica, siempre condicionada en sus términos y alcance por el desarrollo legislativo que después dispusiera la legislación sectorial estatal y autonómica, fue objeto de una reformulación más precisa tras la revisión del texto legal operada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. A resultas de la misma, la referencia al Patrimonio pasa al primer apartado del listado de competencias reconocidas, integrándose en el título competencial referido al Urbanismo:

«Art. 25. [...] 2. El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:

- a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.»

Esta nueva redacción, coherente con el espíritu de la reforma («clarificar las competencias municipales para evitar duplicidades con las competencias de otras Administraciones de forma que se haga efectivo el principio “una Administración una competencia”»), permite acotar el alcance de la competencia municipal en este apartado, quedando la misma vinculada al marco de las competencias urbanísticas (referida en esencia, por tanto, a los bienes de carácter inmueble) y centrada en dos concretas acciones o cometidos: la «protección» y la «gestión». La lectura que se desprenda de esta «reubicación» de las competencias municipales en materia de Patrimonio cultural, sin embargo, no queda del todo clara: ¿cuenta el Municipio con unas competencias propias en este ámbito, capaces de otorgarle ciertos márgenes de autonomía con respecto a la gestión y protección de esos bienes, o bien se pretende insinuar que si el mismo cuenta con algún tipo de competencia sobre el Patrimonio edificado es únicamente como consecuencia indirecta del inevitable impacto que sobre éste determinan sus competencias urbanísticas? No parece razonable, en este sentido, llevar a cabo una interpretación restrictiva, más aun atendiendo a la capacidad reconocida al Municipio, en el primer apartado del precepto referido, para «promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal», algo a lo que sin duda recurrirán, por cuanto al sector que nos interesa, los Municipios más destacados por su riqueza Patrimonial (de hecho, algunas Leyes sectoriales del Patrimonio cultural les estimulan expresamente en dicho sentido)¹. Además, con respecto a este tipo de Municipios, algunas Leyes autonómicas en materia de autonomía local han previsto concretas fórmulas que permitirán distinguirlos cualificadamente y sobre las que podrían construirse modelos específicos que les doten de un mayor protagonismo acorde con su idiosincrasia².

En todo caso y regresando sobre la pregunta apenas formulada, la valoración del efectivo cariz que adquirirán las competencias municipales en este ámbito va a requerir volver la mirada hacia el régimen sectorial procurado por la LPHE.

2.1. Los Municipios: un colaborador crucial, pero férreamente tutelado

En el texto original de la LPHE, comparativamente con los de buena parte de las Leyes autonómicas del Patrimonio cultural, no abundan las referencias expresas al papel de los Municipios en la ejecución de la norma. Ello, sin embargo, no resta para poder afirmar que dichas referencias presenten un calado muy importante, resultando reveladoras de la trascendencia de la participación local en la puesta en práctica de la norma e impactando especialmente en apartados tan capitales como la planificación y autorización de intervenciones en los inmuebles protegidos.

La LPHE parte de una proclamación expresa del deber de los Ayuntamientos de cooperar con los organismos competentes en la ejecución de la Ley, que se concretará, conforme al art. 7, en los cometidos de notificar «cualquier amenaza, daño o perturbación de la función social que tales bienes sufran, así como las dificultades y necesidades que tengan para el cuidado de estos bienes» y en la efectiva adopción de «las medidas oportunas para evitar su deterioro, pérdida o destrucción».

Esta colaboración cobra especial reflejo en una de las principales novedades de la Ley, llamada a operar un cauce de coordinación entre el ejercicio de la competencia urbanística local y la propia de las autoridades competentes en Cultura: la articulación de los Planes Especiales de Protección para los BICs declarados bajo las modalidades de Conjunto Histórico, Sitio Histórico y Zona Arqueológica. En este apartado, el art. 20 LPHE determinará la obligación, para el Municipio o Municipios en que se encontraren aquellos, de redactar un Plan Especial de Protección del área afectada por la declaración, quedando su aprobación definitiva sometida a informe favorable por el organismo competente en materia de Cultura.

En lo referente al apartado de las licencias urbanísticas, el esquema de la LPHE dispone un fuerte intervencionismo de la Administración cultural, condicionando la validez de aquellas a su conformidad con

¹ Un ejemplo de mandato proactivo nos viene ofrecido por el art. 5.3 de la Ley 7/2004, de 18 de octubre, de Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja, donde se recoge que «Las Entidades Locales potenciarán políticas municipales de protección, fomento, difusión y disfrute del patrimonio cultural, histórico y artístico existente en su territorio».

² Nos referimos aquí a casos como los de los «Municipios Histórico-Artísticos» de Cataluña (art. 76 del Decreto Legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña) o los «Municipios Monumentales» de Aragón (art. 59 de la Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de Aragón) y de La Rioja (art. 48 de la Ley 1/2003, de 3 de marzo, de la Administración Local de La Rioja), a los cuales haremos referencia más adelante.

la autorización cultural (art. 23.1 LPHE). De este modo, los supuestos en los que un Ayuntamiento podría otorgar, de forma autónoma y con plena validez, licencias urbanísticas que afecten a un bien protegido o situado en el entorno del mismo se reducen, limitándose a las intervenciones proyectadas en los anteriormente aludidos bienes de conjunto que contaran con un Plan Especial de protección ya aprobado (con el requisito añadido, dispuesto en el art. 20.4 LPHE, de notificar a la Administración cultural competente su concesión en el plazo máximo de 10 días tras su otorgamiento). Es más, incluso en este escenario se plantean excepciones: en los casos de concretos inmuebles declarados Monumento o Jardín Histórico o situados en el entorno de los mismos que se hallaran comprendidos dentro de los bienes de conjunto, aun hallándose en vigor el Plan Especial requerido, resultaría inexcusable la previa autorización de la Administración cultural (que se proyectaría sobre cualquier «obra interior o exterior», así como sobre la colocación en ellos de «cualquier clase de rótulo, señal o símbolo»). Así se desprende de cuanto dispuesto en los arts. 19 y 20.4 LPHE.

A todo ello se suman otras previsiones que refuerzan la aludida preferencia de la autorización cultural y, en general, el protagonismo conferido a la Administración competente para otorgarla. Hallamos, en este sentido, el deber de suspensión de las licencias municipales y de los efectos de las ya otorgadas ante la incoación de expedientes BIC (art. 16.1 LPHE); el deber de someter a resolución favorable previa de la Administración cultural todas las licencias de obras y la ejecución de las ya otorgadas desde la declaración de Conjunto, Sitio o Zona hasta la aprobación definitiva del instrumento de planeamiento obligatorio (en relación con los inmuebles comprendidos dentro del perímetro de la declaración, conforme al art. 20.3 LPHE); el deber de someter a autorización previa toda licencia de obras o movimiento de tierras en Sitios o Zonas Arqueológicas (art. 22 LPHE) o cualquier cambio de uso de bienes declarados (art. 36.2 LPHE); así como los deberes de notificación, a favor de la Administración cultural, de la eventual incoación de expedientes de declaración de ruina iniciados en bienes incoados o declarados (art. 24 LPHE, donde se confiere a dicha Administración legitimación para intervenir como interesada) y de los acuerdos locales determinantes de la expropiación de BICs (conforme a los supuestos del art. 37.3 LPHE, donde se reconoce su «prioridad en el ejercicio de esta potestad»). Asimismo, la Ley proclama no sólo la competencia de los Ayuntamientos para ordenar la eventual demolición de las obras realizadas en incumplimiento del régimen de licencias impuesto y, en su caso, la reconstrucción de lo perdido (art. 22 LPHE), sino su posible responsabilidad en caso de haber otorgado licencia urbanística contraviniendo el régimen dispuesto en la LPHE (art. 20.4 LPHE in fine).

A la luz de este breve resumen, comprobamos que el papel aquí otorgado a los Municipios se concreta en un conjunto de posiciones activas y pasivas que no les permite trascender de la condición de «meros órganos colaboradores o cooperadores», caracterización que ha sido también tradicionalmente confirmada por la jurisprudencia (Abad Liceras, 2003, pp. 26 y ss.). Sin dejar de tener bien presente la trascendencia que reviste dicho rol de los Municipios en la ejecución de cuanto dispone la LPHE para la protección del Patrimonio inmueble, sí que cabe cuestionarse los motivos que pudieron impulsar un diseño legal que, sin prescindir de su concurso, terminara por dejar tan escaso margen de autonomía a los mismos, hasta el punto de apostar por una «prevalencia completa, en definitiva, de las soluciones previstas por la legislación del Patrimonio Cultural y aplicadas por la Administración del Patrimonio Cultural» (López Ramón, 2003, p. 540), algo que cobra reflejo, particularmente, en la relación existente entre la autorización cultural y licencia urbanística (Bermúdez Sánchez, 2019, pp. 236 y ss.). Dichos motivos, al menos los más relevantes, bien podrían clasificarse en dos grupos: de un lado, aquéllos derivados de la percepción, muy negativa, del papel tradicionalmente desempeñado por dichas entidades en el pasado reciente (arrastrada hasta el propio contexto de la aprobación de la LPHE) y, de otro, la probable inconsciencia del impacto real que, en términos cuantitativos, iba a acabar presentando el alcance material del régimen jurídico dispuesto para la protección del Patrimonio (que, atendiendo a la letra y espíritu de la Ley, no podía preverse tan expansivo).

En cuanto al primer motivo, doctrina autorizada ha identificado en este ámbito claras tensiones entre el poder central y los poderes locales que, derivadas ya de concepciones diferenciadas en cuanto a la protección de los bienes, ya de intereses prioritarios no siempre coincidentes, han determinado que, incluso desde las primeras experiencias normativas anteriores al s. xx, los Ayuntamientos fuesen objeto de una especial vigilancia en el impacto que del ejercicio de sus competencias pudiera derivarse sobre el Patrimonio protegido (García Fernández, 1997, pp. 53-54). Ante una Administración cultural muy limitada en sus medios y capacidad de intervención, los numerosos casos de destrucción del Patrimonio edificado, por mor de un «desarrollo urbanístico mal entendido» apoyado en el impulso dado desde las esferas locales a la necesaria

modernización de los núcleos urbanos en los años cincuenta, abundarían en la consolidación de la aludida desconfianza (Álvarez Álvarez, 2004, pp. 590-591).

Esta percepción, lejos de haber cesado en el propio contexto inmediato a la aprobación de la LPHE, va adquiriendo nuevas vertientes en las últimas décadas del s. xx, como la marcada por los fenómenos de especulación urbanística (Álvarez Álvarez, 2004, p. 592-593) o la pujanza del turismo cultural (García Fernández, 1997, p. 71), cuyo fomento desde el ámbito local no siempre adquiere líneas coherentes con la protección del Patrimonio ni con el propio fin y sentido de los instrumentos dedicados a su tutela (Sánchez-Mesa Martínez, 2019, p. 75).

A todo ello se suma un factor añadido –y no menor–, como es la necesaria especialización de las Administraciones culturales, en general, y de los Ayuntamientos en particular, por cuanto afecta a esta concreta área de la intervención pública. Las Administraciones locales presentaban aquí un claro déficit en los momentos en los que se diseña y aprueba el texto de la LPHE, rasgo que también presidirá los primeros años de aplicación de su régimen. Si la integración efectiva de especialistas y profesionales, la mejora de la formación permanente entre los técnicos o la deseable garantía de su concurso en momentos capitales de la ejecución del sistema de tutela (por ejemplo, en la propia identificación, valoración y declaración de los bienes) eran necesidades identificadas en las nuevas Administraciones culturales democráticas ya en los primeros momentos de aplicación de la LPHE (Barrero Rodríguez, 1997, p. 98), tanto más lo eran en el caso de las Administraciones Locales. Piénsese que, si bien la conciencia tutelar sobre el Patrimonio podía entenderse bien consolidada en el diseño legislativo sectorial propiciado a raíz del nuevo ordenamiento democrático de 1978, el grado de especialización de nuestras Administraciones aún dejaba que desear en el ámbito que nos ocupa, donde la garantía de la interdisciplinariedad resulta crucial (Sánchez-Mesa Martínez, 2018, pp. 457 y ss). Estas carencias, particularmente acusadas en las estructuras municipales (donde no sólo se requeriría la presencia de arquitectos, sino también de otros perfiles profesionales: historiadores del arte, arqueólogos, restauradores, etc.), no permitía identificar en las mismas un centro de imputación de competencias idóneo por cuanto afectara a la protección del Patrimonio cultural.

Por cuanto afecta al segundo factor, que identificábamos en la impredecible evolución de la praxis ejecutiva del sistema de protección previsto en la LPHE y su posterior desarrollo, han de tenerse claros los puntos de partida de este último. En primer lugar, el de la LPHE se trata de un modelo normativo de protección orientado, ya en sus orígenes, al fin de proteger *los bienes más relevantes*, los más singulares (lo que, a priori, incitaba a pensar en los Bienes de Interés Cultural o BICs como una categoría reservada a un número reducido y selecto de bienes). En coherencia con dicho rasgo, la norma se caracterizaba (al igual que su predecesora) por la previsión de graves técnicas de limitación (que más que relajarse, se han venido implementando en el propio Derecho autonómico sectorial), justificadas en la singularidad de los valores de lo que habría de ser un conjunto muy seleccionado de bienes (Alonso Ibáñez, 2014, p. 25; Fernández Rodríguez, 2001, pp. 249-250)³. Este planteamiento, en principio, también resultaba coherente con la opción de centralizar el grueso de la competencia normativa y ejecutiva en la Administración cultural, pues su grado de incidencia en el ámbito competencial local referido al Urbanismo (por cuanto afecta al Patrimonio inmueble) podía preverse puntual y bastante acotado, por tanto.

En suma, no parece difícil encontrar motivos que justificaran, en su momento, la razonabilidad de un diseño institucional y competencial que, como el planteado por la LPHE, redujera considerablemente el margen de autonomía de los Municipios y demás EELL en su efectiva ejecución. Cuestión distinta es si, transcurridos ya casi cuarenta años de su vigencia, dichos motivos subsisten, tanto a la luz de la evolución del sistema jurídico previsto para la Protección del Patrimonio como a la del progreso experimentado por la propia Administración local en su organización, especialización y experiencia relativas a este concreto sector.

³ Debe recordarse que la LPHE es heredera de la Ley de 13 de mayo de 1933, sobre defensa, conservación y acrecentamiento del Patrimonio Histórico-Artístico Nacional, la cual, en el marco de su contexto histórico, centraba su atención sobre el riesgo de abandono y expolio de los bienes como principales amenazas. La LPHE, que recepciona la batería de herramientas dispuestas para responder ante aquéllas, incorpora ahora la preocupación por los efectos del desarrollo y la especulación urbanística propios de los años 70 y 80. En virtud de estas prioridades y sin perjuicio del nuevo impulso del enfoque social pretendido para el modelo estatal de 1985 (claramente expresado en su propio Preámbulo), éste, al igual que sus precedentes, nos ofrece un texto normativo particularmente concentrado en la faceta de la protección y de la conservación, dejando en un segundo plano otros fines.

2.2. Un contexto muy distinto, casi 40 años después: necesario replanteamiento del papel de las Administraciones locales

Volviendo la mirada hacia el presente, la actual ordenación del Patrimonio cultural en nuestro país ofrece un panorama muy diferente al que podría haber resultado previsible a la luz de los planteamientos que presidieron sus orígenes. La progresión de las variantes propuestas desde la legislación autonómica y el exponencial crecimiento del número de bienes sometidos a protección han llevado a un sobredimensionamiento del entero sistema que, en no pocos perfiles, ha determinado desajustes importantes en su propio diseño y en su efectiva coordinación con otros sectores, así como en su ejecución, comportando una evidente sobrecarga de competencias en concretos niveles administrativos (particularmente, en la Administración autonómica) y los consiguientes problemas de eficacia, eficiencia y operatividad de la intervención administrativa.

Aunque son múltiples los factores que han contribuido a la configuración del escenario actual, el grueso de la doctrina concentra su atención en la combinación de dos de ellos, donde se aúnan, de un lado, un rasgo central de su diseño y, de otro, una pauta que ha marcado de forma crucial la propia ejecución del modelo. Nos referimos a la progresiva ampliación del concepto jurídico de Patrimonio Cultural [donde las innovaciones legislativas autonómicas han pesado especialmente (López Ramón, 2003, pp. 537 y ss)], así como la inflación de declaraciones acaecidas en nuestro país, particularmente a partir de los años 90, momento en el que las CC.AA ven consolidada su competencia al efecto gracias a los dictados de la STC 17/1991, de 31 de enero, así como a la inmediatamente posterior concreción legislativa del alcance de la competencia estatal de defensa contra expolio –fuertemente contraída en su configuración definitiva– operada por el RD 64/1994, de 21 de enero (Sánchez-Mesa Martínez, 2003).

Esta dupla de factores, en efecto, ha contribuido a extender, de manera determinante, el marco de aplicación de aquellas duras limitaciones presentes en la LPHE, pensadas para la conservación de «unos pocos bienes», a multitud de ellos. Si bien es cierto que, en los últimos años, se está produciendo cierta desaceleración en el ritmo de declaraciones (en lo que afecta a los inmuebles), no lo es menos que su número no ha dejado de crecer y que, a la luz de los datos aportados en la siguiente tabla, el incremento total de bienes dotados con la máxima protección (BIC), resulta verdaderamente llamativo.

TABLA 1. EVOLUCIÓN DE LAS DECLARACIONES DE BIC EN ESPAÑA (2000-2020)⁴

Modalidad BIC	2000	2000-2010		2010-2020	
	N.º de bienes	Incremento	N.º de bienes	Incremento	N.º de bienes
Monumentos	12.001	+ 1.704 (14,2%)	13.705	+ 216 (1,6%)	13.921
Conjuntos Históricos	727	+ 146 (20%)	873	+ 104 (11,9%)	977
Sitios Históricos	135	+ 152 (112,6%)	287	+ 435 (151,6%)	722
Zonas Arqueológicas	671	+ 433 (64,5%)	1.104	+ 1.169 (105,9%)	2.273
Jardines Históricos	78	+ 14 (17,9%)	92	- 4 (- 4,3%)	88
TOTAL BICs inmuebles	12.962	+ 3.099 (23,9%)	16.061	+ 1.920 (12%)	17.981

Fuente: Elaboración propia conforme a los datos obtenidos del Anuario de Estadísticas Culturales del Ministerio de Cultura y Deporte.

⁴ La tabla es de elaboración propia, a partir de los datos ofrecidos por el Anuario de Estadísticas Culturales, publicación periódica a cargo de los Ministerios competentes en materia de cultura (accesible actualmente en el sitio web del Ministerio de Cultura y Deporte y con datos disponibles desde el año 2000 en adelante: <https://www.culturaydeporte.gob.es/servicios-al-ciudadano/estadisticas/cultura/mc/naec/portada.html> último acceso: 28-02-2023). Algunas variaciones registradas (como el llamativo decrecimiento de Jardines Históricos declarados acaecido en la última década) son fruto de procesos de revisión de los listados en algunas CC.AA.

En los últimos años, destacan muy especialmente los incrementos manifestados en las categorías de Zona Arqueológica y Sitio Histórico, siendo bastante más contenido en la de Monumentos. No contamos con datos oficiales de la evolución de las declaraciones desde la entrada en vigor de la LPHE (1985) hasta el año 2000, donde sabemos que el crecimiento de las mismas fue especialmente acusado tras adquirir las CC.AA competencia para operarlas (a resultas de los dictados de la STC 17/1991). Pueden valerlos, como muestra, las cifras referidas a Conjuntos Históricos recabadas por Fernández Rodríguez (2001, p. 247), que contabilizan en 360 los bienes declarados bajo dicha categoría en 1985. Considerando que en el año 2000 se computaban un total de 727, ello da un incremento de un 101,9 % en sólo 15 años (que tiene lugar esencialmente a partir del año 1991, pues el autor destaca que en el período 1985-1991 tan sólo se declararon un total de 3, a cargo del Estado). La incidencia específica de estas declaraciones presenta un impacto cualificado en el panorama que analizamos, dado que –recordémoslo– constituyen una modalidad destinada a aplicarse sobre áreas territoriales, normalmente de carácter urbano (cascos antiguos, barrios históricos, etc.), razón por la que terminan impactando en un número elevado de inmuebles.

Pero, al margen de ese concreto ejemplo, puede bastarnos referir, como cálculo revelador de la dimensión de estos datos, que en España contaríamos hoy con una ratio aproximada de un BIC declarado por cada 2.500 habitantes (contabilizando tan sólo los inmuebles y siendo conscientes de que un importante número de ellos son bienes de conjunto que engloban, a su vez, un importante volumen de edificaciones), o, si queremos referirnos a una categoría específica, de un Monumento declarado por cada 3.400 habitantes. Como es evidente, esta hiperinflación de declaraciones BIC propiciará graves desajustes en la propia esencia conceptual y funcional de un modelo de protección que, en la intensidad de sus previsiones y en su reparto competencial, estaba pensado para ser aplicado a un ámbito objetivo más reducido.

Junto a todo ello, la idea original de proteger unos pocos bienes muy relevantes resultaba coherente con la de interpretar esta normativa como un ejemplo modélico de *régimen especial*, capaz de desplazar a otras normas sectoriales, otorgándole al mismo una suerte de primacía incuestionable (López Ramón, 2003, p. 540). Pero este planteamiento, sumado a los rasgos anteriores (expansión del concepto, inflación de declaraciones, enfoque centrado en la conservación) termina por convertir a las duras limitaciones que contiene en obstáculos con frecuencia desproporcionados hacia cualquier fin que trascienda la mera conservación del Patrimonio. A la par, una Administración como la de Cultura, claramente limitada en medios (más aún dadas las circunstancias apuntadas), se configura aún como una Administración dotada en su operar de una singular incidencia sobre otros sectores (muy particularmente, sobre el urbanístico), no habiéndose caracterizado precisamente por favorecer enfoques transversales o mecanismos de coordinación administrativa en todos ellos.

Por cuanto afecta a los Municipios y el ejercicio de sus competencias urbanísticas, cabe valorar que el mecanismo de coordinación arbitrado por el art. 20 LPHE, referido más arriba, se manifiesta oportuno para favorecer tanto la mayor autonomía de los Municipios en la ejecución de la Ley y de sus propias competencias relativas a la concesión de licencias urbanísticas como una mayor agilidad de los procedimientos, pero resulta insuficiente, toda vez que se activa la excepción para la autorización de intervenciones en Monumentos y Jardines Históricos (donde resulta inexcusable la intervención de la Administración cultural). Con independencia de los motivos que pueden fundamentar la crítica a dicha exclusión (Fernández Rodríguez, 2001, p. 245), hemos de prestar atención aquí a sus potenciales efectos. ¿Cuál es el grado de operatividad real de la competencia municipal para autorizar intervenciones en Conjuntos Históricos, conforme al Plan Especial previamente validado por Cultura, si dentro del perímetro del Conjunto encontramos un amplio volumen de bienes singularmente declarados Monumento o Jardín Histórico (en los cuales, así como en sus respectivos entornos, cobra preferencia la autorización cultural)? Con independencia de la problemática que plantea *per se* el régimen singular de estas categorías, no resulta tampoco descabellado pensar que su impacto sobre los mecanismos de coordinación implantados para bienes de conjunto vaya a restar a los mismos cierta eficacia, más intensamente cuanto mayor sea la riqueza de bienes individualmente declarados en un concreto Municipio. Baste tomar como referencia algunos casos concretos: en Andalucía, tal y como se refleja en la siguiente tabla, los términos municipales de al menos tres de sus capitales de provincia (Sevilla, Granada y Córdoba) presentan una notable abundancia de bienes entre las categorías de Monumento y Jardín Histórico (cerca al centenar de unidades, en cada caso), lo cual, sumado a los entornos de protección delimitados para los mismos, determina un volumen de territorio considerable que, con los inmuebles allí comprendidos, queda inevitablemente sustraído al ejercicio ordinario de las competencias municipales.

TABLA 2. BIENES DE INTERÉS CULTURAL DECLARADOS POR TIPOLOGÍA EN LOS TÉRMINOS MUNICIPALES DE LAS CAPITALES DE PROVINCIA EN ANDALUCÍA⁵

Municipio	Tipologías de Bien de Interés Cultural*								TOTAL BICs
	M	JH	CH	SH	ZP	ZA	LIE	LII	
Sevilla	95	3	1	2	–	2	5	–	137
Granada	64	47**	1	1	6	1	1	1	134
Córdoba	79	1	2	12	–	4	–	–	123
Málaga	34	2	1	2	–	6	–	–	65
Jaén	33	–	1	1	12	2	–	–	55
Cádiz	28	–	1	1	–	8	–	–	54
Almería	25	1	1	–	–	–	–	–	45
Huelva	10	–	1	2	–	6	–	–	28

* Abreviaturas empleadas: M: Monumento; JH: Jardín Histórico; CH: Conjunto Histórico; SH: Sitio Histórico; ZP: Zona Patrimonial; ZA: Zona Arqueológica; LIE: Lugar de Interés Etnológico; LII: Lugar de Interés Industrial.

** El amplio número de bienes recogidos obedece también a la inclusión en esta categoría de declaraciones referidas a concretos elementos integrantes de jardines o zonas ajardinadas (banco, farolas, hitos).

Fuente: Elaboración propia conforme a los datos obtenidos del Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz (Consejería de Turismo, Cultura y Deporte de la Junta de Andalucía).

La situación puede presentarse de forma aún más impactante en el caso de Municipios que, contando con menor población y con áreas urbanas más reducidas, también albergan una riqueza patrimonial considerable, traducida en un importante número de BICs singulares. Piénsese, por ejemplo, en el caso de Antequera (Málaga) con un total de 29 BICs declarados, de los que 15 lo están en la categoría de Monumento. En la misma línea podrían citarse los Municipios sevillanos de Carmona (22 BICs – 19 Monumentos) y Utrera (18-17), los de Úbeda (19-13) y Baeza (16-11) en Jaén, o el singular caso de Montefrío, en la provincia de Granada, que, con poco más de 5.000 habitantes, cuenta con 13 BICs, 11 de los cuales son Monumentos.

Desmontada la máxima en virtud de la cual el régimen de los BICs iba a aplicarse a un conjunto muy reducido de bienes (y, por tanto, iba a tener un impacto menor en el ejercicio de las competencias municipales en caso de que se dispusiera un modelo centralizado), nos queda constatar si la falta de capacitación técnica o el bajo grado de especialización/profesionalización de las Administraciones locales continúa siendo hoy, cuarenta años después de la aprobación de la LPHE, un obstáculo que deba limitar el grado de autonomía de los Municipios como potenciales operadores de la tutela sobre el Patrimonio cultural inmueble. Otorgar aquí una respuesta clara se antoja más complejo, sea por la heterogeneidad que arrojan el conjunto de las realidades municipales en nuestro país, sea por la confluencia, en este concreto sector, de ciertos problemas y carencias previas que desbordan nuestro objeto de estudio [como ocurre, ya de partida, con la regulación de las diversas profesiones ligadas al Patrimonio cultural (Galán Pérez y Pardo San Gil, 2018)]. En dicho contexto, resulta complicado hallar datos e indicadores que nos permitan adquirir una visión detallada de la evolución experimentada en los Ayuntamientos de nuestro país durante los últimos años, a los efectos de poder evaluar las mejoras en su grado de especialización técnica en el plano que nos ocupa. Sin perjuicio de ello, ateniéndonos a ciertos indicadores generales podríamos afirmar, como mínimo, que durante este período la realidad local en este apartado ha distado de permanecer estancada. Uno de esos datos puede venir dado por el incremento del gasto público en personal especializado en este ámbito a cargo de los Ayuntamientos, el cual, a pesar de las fluctuaciones provocadas en momentos de

⁵ La tabla es de elaboración propia, a partir de los datos ofrecidos on-line por el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz (accesible en el sitio Web: <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/turismoculturaydeporte/areas/cultura/bienes-culturales/catalogo-pha/consulta.html>), a raíz de búsquedas singularizadas por Municipio y tipología de bien declarado BIC.

crisis económica, refleja un claro aumento⁶. De otra parte, las propias Leyes autonómicas, especialmente las de más reciente aprobación, han venido estimulando esta especialización con la incorporación de preceptos que la requieren en la composición de los órganos públicos destinados a ejecutar sus dictados, mencionando expresamente los perfiles de técnicos y titulados que en ellos han de integrarse (así ocurrirá en la regulación dada a determinados órganos consultivos, a las Comisiones Provinciales de Patrimonio o, como comprobaremos más adelante, a los órganos técnicos o Comisiones Municipales que han de instituirse en los supuestos en los que se opere una delegación de competencias autonómicas a favor de los Ayuntamientos en materia de tutela del Patrimonio)⁷.

En todo caso, aunque estos indicadores nos permitan identificar una evolución positiva, no son suficientes para que podamos hablar de una realidad local homogénea, caracterizada por un grado de profesionalización satisfactorio. Puede resumirse, siguiendo a quien se ha aproximado a la cuestión (Menéndez i Pablo, 2018), que, más allá de cuanto sugiera o habilite la normativa, el grado de especialización de cada Municipio, por cuanto afecta a la efectiva presencia en sus plantillas de técnicos capacitados en materia, dependerá a la postre de su capacidad financiera (ligada inevitablemente a su volumen poblacional) y de la efectiva sensibilidad política manifestada con respecto al cometido público de la tutela patrimonial. Ello arroja un panorama necesariamente dispar, donde las realidades pueden variar de una CA a otra y, desde luego, dentro de cada una de ellas, en función del Municipio.

3. CORRECCIONES PUNTUALES OPERADAS DESDE LAS LEYES SECTORIALES AUTONÓMICAS: NUEVOS ESPACIOS PARA LA AUTONOMÍA LOCAL EN LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL

Para poder evaluar el grado de reacción o respuesta ofrecido por la evolución de nuestro régimen de protección del Patrimonio ante los condicionantes que marcan el contexto actual apenas descrito, se hace indispensable procurar un análisis del Derecho sectorial autonómico, de su progresión en el tratamiento dado al papel de los Municipios en la actividad de tutela. Sin el ánimo de trazar un estudio exhaustivo como el que ya ofrecieran otras aportaciones (Abad Licerias, 2003), el análisis se concentrará particularmente en torno al tratamiento dado a un concreto apartado que, en relación con nuestro interés, resultará referencial: el ejercicio de la competencia para autorizar las intervenciones en los bienes protegidos.

Las Leyes autonómicas del Patrimonio cultural no han dejado de recoger muchos de los rasgos descritos en el modelo estatal ofrecido por la LPHE pero, a causa de la secuencia temporal de su promulgación y de sus sucesivas reformas, caracterizadas por su escalonamiento (Alonso Ibáñez, 2014, p. 12), a cada oleada de legislación regional se han acompañado variantes y singularidades que apuntaron, ya desde bien temprano en ocasiones, una voluntad más decidida de involucrar a los Ayuntamientos en este sector con mayores márgenes de autonomía. En este sentido, nuestra aproximación intentará seguir un orden temporal, tratando en primer lugar a las normas más antiguas y reservando un apartado final para las novedades legislativas más recientes. Se procurará identificar, en el transcurso del análisis, la sucesiva incorporación de instituciones, técnicas o excepciones que han tratado de modular el rígido modelo estatal, construido en torno a la autorización cultural preceptiva como pilar central y sobre un notorio olvido del papel activo que pueden llegar a jugar las instituciones municipales.

Comprobaremos que los espacios de autonomía reconocidos a los Ayuntamientos para controlar las intervenciones practicadas sobre el Patrimonio resultan muy diversos dentro del escenario autonómico y que su efectiva activación ha presentado también distinto calado y grado de éxito. Sin perjuicio de las valoraciones puntuales que podamos ir aportando en la identificación y clasificación de las principales singula-

⁶ Entre los años 2003 y 2009, el gasto en personal de los Ayuntamientos específicamente dedicado a la Protección del Patrimonio Arqueológico e Histórico-Artístico pasó de un total de 27.618.000 € a 36.132.000 €. En atención a los últimos datos disponibles aportados por el Ministerio de Cultura y Deporte, el gasto liquidado por la Administración Local en dicho capítulo asciende a un total de 37.964.000 € (datos recabados de los Anuarios de Estadísticas Culturales publicados por el Ministerio en los años 2005, 2011 y 2022, accesibles en la Web oficial del mismo: <https://www.culturaydeporte.gob.es/servicios-al-ciudadano/estadisticas/cultura/mc/naec/portada.html> último acceso: 28-02-2023).

⁷ Por citar un ejemplo entre las novedades normativas más recientes, podemos mencionar aquí la regulación dada por el art. 20 de la Ley 11/2019, de 25 de abril, de Patrimonio Cultural de Canarias, para los Consejos y Unidades Municipales de Patrimonio Cultural, que serán de obligada creación en los Municipios que cuenten con un Conjunto Histórico declarado en su término municipal.

ridades, reservaremos un apartado final para una visión de conjunto que no prescindirá de articular críticas, así como alternativas y propuestas de mejora.

3.1. Singularidades en las primeras generaciones de Leyes autonómicas del Patrimonio cultural

3.1.1. La incorporación de figuras de protección específicas para el Patrimonio Local

En el caso de algunas de las Leyes autonómicas de más temprana aprobación se profirió ya un intento de reservar mayores espacios a la autonomía local en el diseño legal del sistema de tutela del Patrimonio. En esta línea, la Ley 9/1993, de 30 de septiembre, del Patrimonio Cultural Catalán constituiría la primera referencia, previendo una concreta categoría de protección, la de los «Bienes Culturales de Interés Local» (BCIL), en la que se integrarían, conforme a lo dispuesto en el art. 15 de la Ley, aquellos bienes dotados de significación e importancia cultural, pero sin el grado de relevancia requerido para ser reconocidos «Bienes Culturales de Interés Nacional» (BCIN). El régimen de los BCIL inmuebles prevé considerables cotas de autonomía a los Municipios, que son aquí las entidades llamadas a proponer su declaración y tramitar el expediente de la misma (art. 17), a autorizar eventuales cambios de uso del bien (art. 36.2) o incluso a controlar el cumplimiento de los deberes de conservación a cargo de los propietarios (art. 67) e imponer sanciones (art. 75). Por cuanto afecta al régimen para la autorización de intervenciones, se entiende, por la remisión efectuada en el art. 39 a «los instrumentos determinados por la legislación urbanística», que la facultad para otorgar la misma queda en manos del Ayuntamiento, permaneciendo limitada la autorización preceptiva del Departamento de Cultura tan sólo a los BCIN (art. 34)⁸.

Estas singularidades de la Ley catalana merecen una valoración positiva, aunque la misma deba manifestarse más moderada que entusiasta por cuanto afecta al reconocimiento de mayores espacios materiales para la autonomía local. En puridad y más allá de la incorporación de nuevas denominaciones, cabe apreciar que la categoría de los BCIL coincide en su esencia con la de los bienes objeto de catalogación urbanística (algo constatable en el tenor de la Disposición adicional primera de la Ley), sobre los que los Municipios nunca dejaron de ostentar competencia. Por otra parte, más allá de la mención realizada en el art. 6 a los «Municipios histórico-artísticos» (más bien centrada en aportar notas sobre su naturaleza y requisitos), la Ley no ha acertado a concretar los posibles espacios en los que se hacía previsible, dada la especial cualificación técnica presupuesta a estas Entidades, un cierto grado de delegación de competencias por parte de la CA para la puesta en práctica de la tutela del Patrimonio existente en su territorio (López Ramón, 2003, p. 541 y Menéndez i Pablo, 2018, p. 119). Conviene valorar, por último, que para que un efectivo reconocimiento de mayores cotas de autonomía de los Municipios en la tutela y gestión de su Patrimonio se traduzca efectivamente en una mejora del propio sistema de protección (en términos de eficacia, eficiencia y agilidad) la solución no debe consistir tanto en habilitar a nuevo sujeto capacitado para declarar nuevos bienes, sino en facilitar que el mismo adquiera competencias para asumir la protección de una parte de los bienes que ya son objeto de tutela (en caso contrario, las realidades protegidas seguirán aumentando y no se producirá un reequilibrio real del reparto de funciones tutelares y de gestión entre Estado, CA y Municipio).

Otras Leyes autonómicas, prácticamente coetáneas a la catalana, también optarían por incluir, entre sus categorías o niveles de protección, figuras destinadas a la protección de aquellos *bienes menores*, identificándolos bajo un interés local. Tal fue el caso de los «Bienes de Interés Local» (BIL) de la Ley 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural de Cantabria (art. 26); los «Bienes de Relevancia Local» (BRL) de la Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciano (art. 46); y los «Monumentos de Interés Local» (MIL) de la Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés. Sin embargo, ninguna de las aludidas categorías resultará parangonable en su régimen jurídico a la de los BCIL de la Ley catalana, al menos por cuanto respecta al grado de autonomía con el que contarán los Ayuntamientos tanto en sus procedimientos de declaración como, en su caso, en el régimen de su tutela⁹.

⁸ Sin perjuicio de ello, incluso en el caso de los BCIN, la norma prevé también vías alternativas que permitirían eventualmente una mayor participación de las Entidades Locales en la gestión y tutela del Patrimonio, tal y como se desprende de su obligada representación en los patronatos que pueden ser creados para concretos Monumentos (art. 62.3).

⁹ En el caso de los BIL de Cantabria, la competencia para iniciar el procedimiento de declaración corresponde al titular de la Dirección General competente en materia de Patrimonio Cultural, que elevará propuesta de resolución al titular de la Consejería competente (arts. 27 y 29), requiriéndose autorización cultural para cualquier tratamiento o cambio de uso, la cual ha de ser previa a la licencia urbanística (art. 47.2). La declaración de los BRL valencianos es propuesta por los Ayuntamientos, que operarán su protección desde el Catálogo de Bienes y Espacios, pero dicha herramienta queda condicionada al informe previo de

3.1.2. La previsión expresa de la posibilidad de delegación puntual en los Municipios de la competencia para autorizar intervenciones

Mientras la posibilidad de establecer convenios de colaboración entre la Administración cultural y los Municipios para el ejercicio conjunto de competencias o para la articulación de concretas delegaciones es un recurso normalmente previsto con carácter general por las Leyes autonómicas sectoriales en materia de Patrimonio Cultural¹⁰, resulta llamativo que sean pocos los casos en los que se mencione expresamente la posibilidad de efectuar delegaciones de la potestad de autorización de intervenciones a favor de los Ayuntamientos.

Por su parte, la Ley 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio Cultural Aragonés, incluye «las competencias delegadas por la Comunidad Autónoma» entre aquellas que serán ejercidas por los Municipios (art. 85 c), destacando también la previsión de concretas delegaciones a favor de los que sean declarados «Municipios Monumentales» (algo que vimos no ocurría en el caso de los «Municipios Histórico-Artísticos» catalanes), donde la delegación podrá ser operada por convenio y siempre que se haya constituido el órgano local especializado requerido en el art. 86 (para el que se exige multidisciplinariedad técnica en su composición). Esta posibilidad de delegación también se menciona para Comarcas y Mancomunidades en el art. 87, aunque, en todo caso, seguimos ante referencias genéricas que no mencionan el supuesto concreto de la delegación referido a la autorización de intervenciones en bienes protegidos.

Para encontrar un caso específico de previsión expresa, hemos de remontarnos, curiosamente, a una de las primeras Leyes autonómicas promulgadas en el sector: la Ley 1/1991, de 3 de julio, de Patrimonio Histórico de Andalucía. En su texto, que parte de un reconocimiento general de la posibilidad de delegar, en las Corporaciones Locales que así lo soliciten, el ejercicio de competencias autonómicas a través de convenio (art. 3.2), se hará mención expresa a la delegación de la concreta potestad de autorizar intervenciones en dos supuestos: obras o actuaciones en inmuebles incluidos en los entornos de BICs (art. 38) y obras proyectadas dentro del perímetro de los Conjuntos Históricos aún no declarados BIC, con exclusión expresa de los Monumentos y Jardines Históricos que se comprendieran en él (art. 39). Ambos preceptos exigen, como condición previa, la preexistencia de instrumentos urbanísticos que regulen y protejan adecuadamente dichas áreas urbanas. Estas previsiones fueron en esencia mantenidas en el texto de la vigente Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía, atendiendo a lo dispuesto en sus arts. 4, 30 y 40. Aquí, sin embargo, aparte de la preexistencia de un planeamiento adecuado, se añadirá un requisito más para los Municipios solicitantes, consistente en la conformación de una Comisión técnica municipal, de composición multidisciplinar, que habrá de informar las obras o actuaciones (art. 40.3).

En otros modelos que siguieron al andaluz, como es el caso de la Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciano (a resultas de una concreta reforma operada por el art. 95 de la Ley 10/2012, de 21 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat), se perfilará un requisito ulterior relativo a la conformación de la aludida Comisión técnica, concibiéndola como un órgano mixto que requerirá también, en su composición, la representación de la Conselleria competente en materia de cultura (art. 35.1 c). La posibilidad de activar estas habilitaciones es presentada aquí como excepcional, condicionada –por cuanto puede deducirse– a la efectiva capacidad de gestión ostentada por el Municipio aspirante.

En línea con cuanto sucedía con la incorporación de figuras destinadas a la identificación de Municipios especialmente cualificados, la técnica de la delegación y su regulación expresa constituye un nuevo canal a través del cual puede favorecerse una descentralización puntual o asimétrica, si se quiere, a favor de concretos Municipios en la ejecución del régimen de tutela previsto en la normativa, trascendiendo la solución que proponía el art. 20.4 LPHE.

la Consellería competente en Cultura, el cual «tendrá efectos vinculantes en todo lo referente a la inclusión, exclusión y régimen de protección de los bienes calificados de relevancia local» (art. 47.3). Por último, la potestad declarativa de los MIL aragoneses corresponderá a los Ayuntamientos (art. 25), aunque el régimen que les resultará aplicable coincidirá con el dispuesto para los Bienes Catalogados, para los que se prevé también la autorización cultural previa ante toda intervención practicada sobre ellos o su entorno (art. 51.2).

¹⁰ Véanse al respecto los ejemplos del art. 3.3 de la Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León; art. 3.3 de la Ley 4/2013, de 16 de mayo, de Patrimonio Cultural de Castilla-La Mancha; art. 6.10 de la Ley 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural de Cantabria; o art. 2.4 de la Ley 2/1999, de 29 de marzo, de Patrimonio Histórico y Cultural de Extremadura.

3.1.3. Atenuación del régimen de la autorización cultural preceptiva en concretas categorías de protección secundarias: el ejemplo de los Bienes Inventariados inmuebles en Castilla y León

A principios de la primera década de nuestro siglo, en un momento donde ya podían apreciarse los efectos del incremento de declaraciones de BIC derivado del reconocimiento a las CCAA de su potestad para operarlas, tiene lugar la aprobación de la Ley 12/2002, de 11 de julio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León. Ya en su preámbulo, cuando alude a los bienes merecedores de protección dotados de un interés cultural inferior al de los BIC, destaca de ellos su «abundancia, dispersión y variedad», factores que requieren articular un sistema de protección que se caracterice por «la agilidad de los procedimientos de declaración y control de intervenciones». Se advierte aquí que la categoría prevista por la Ley para la protección de dichos bienes, la de los Bienes Inventariados, preverá «la descentralización de las funciones de tutela para los bienes inmuebles, mediante la intervención municipal».

Así, si bien la competencia para decidir sobre la inclusión de bienes en el Inventario permanece en manos de la Consejería competente (art. 22.1), el Ayuntamiento en cuyo territorio se ubique, una vez haya cumplido con el deber de incorporar el inmueble al catálogo urbanístico (art. 49.2), adquirirá plena competencia para autorizar cualesquiera obras o intervenciones sobre el mismo (extremo que se desprende del art. 49.3, que impone la autorización previa de Cultura únicamente cuando el bien no haya sido efectivamente incluido en el catálogo o mientras este último no haya sido aprobado por el Ayuntamiento). En este sentido, el único requisito impuesto al Ayuntamiento para el ejercicio de su competencia de autorización es la «obligada observancia» de las condiciones de protección que figuren en la resolución por la que se acuerda la inclusión del inmueble en el Inventario (art. 49.1).

Estamos pues, ante un ejemplo claramente diferenciado de los mencionados en el apartado anterior, donde se está produciendo una descentralización de la competencia ejecutiva (autorización) de mucho mayor calado. Aunque la misma quede condicionada en su ejercicio al respeto de las prescripciones que, para la protección del bien, queden dispuestas en la resolución que determine su declaración/inclusión, se está operando –no lo olvidemos– para el entero segundo nivel de protección previsto por la Ley (los Bienes Inventariados) y con carácter general.

3.1.4. Ampliando espacios para la licencia urbanística en los entornos de protección de Monumentos BIC: de la antigua Ley andaluza a las soluciones de Cantabria y Extremadura

La inseparabilidad del bien del entorno constituye una de las principales aportaciones de un documento técnico internacional de primer orden en la protección del Patrimonio cultural como fue la Carta de Venecia (Martínez Justicia y Sánchez-Mesa Martínez, 2009, pp. 28-29). El modelo de protección de la LPHE hereda claramente esta aportación, tal y como se desprende del tenor literal de su art. 18¹¹, lo que tendrá por efecto la extensión de las competencias tutelares de la Administración de cultura, plasmada en el alcance dado al instrumento de la autorización preceptiva: cualquier tipo de obra o actuación que se acometa en el entorno de un bien declarado precisará de la misma¹².

En el modelo de la LPHE, los Planes Especiales de protección se erigían en mecanismos clave para evitar la duplicidad de permisos (cultural y urbanístico) y habilitar al Ayuntamiento para un ejercicio mucho más ágil de su competencia para otorgar licencia urbanística en los BICs de conjunto. Sin embargo, como referíamos más arriba, al valorar las deficiencias de la regulación de la LPHE, uno de los aspectos más criticados por la doctrina venía dado por la exclusión de los Monumentos y Jardines Históricos, junto con sus respectivos entornos, donde las intervenciones propuestas seguirían sometidas a autorización cultural.

Al paso de esta deficiencia saldrán, ya en un primer momento, los dictados de la Ley 1/1991, de 3 de julio, de Patrimonio Histórico de Andalucía, si bien su propuesta quedará reducida a los entornos (excluyendo al bien en sí) y no presentará, en su aplicabilidad, carácter general. Partiendo del carácter preceptivo de la autorización cultural para estos supuestos (prevista en el art. 33.1 y acompañada, sin embargo, de un interesante procedimiento de tramitación que favorecía la integración los permisos urbanístico y cultural), de conformidad con el art. 38.1, la Ley admitía la delegación puntual en los Ayuntamientos que así lo solicitaran

¹¹ «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 art. 9.º, párrafo 2.º, de esta Ley» (art. 18 LPHE).

¹² Reflejo de ello es el contenido del art. 19 LPHE con respecto a los Monumentos y Jardines Históricos y sus entornos.

de la competencia para autorizar obras o actuaciones en los inmuebles incluidos en los entornos de BICs, siempre y cuando el planeamiento urbanístico ofreciera una «regulación suficiente», incluyendo «normas específicas de protección» para dicho entorno (art. 38).

Con posterioridad, la Ley 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural de Cantabria, siguiendo la misma línea, superaría el enfoque puntual de la Ley andaluza para disponer una delegación estable y generalizada, vinculada de forma automática a la aprobación del planeamiento de protección, de la competencia de autorización en los entornos de BIC. Si bien el art. 61 de la Ley no deja de proclamar, como la estatal, el carácter preceptivo de la autorización cultural en Monumentos BIC (aptdo. 1), operará remisión (aptdo. 6) a lo dispuesto en los arts. 51 y 52, dedicados al régimen de los entornos de BIC. Y es concretamente en el art. 52.4 donde se aclarará que «En el caso de que esté aprobado el instrumento de planeamiento de protección del entorno afectado, la autorización de la intervención competará al Ayuntamiento, que deberá comunicar la intención de conceder la licencia a la Consejería de Cultura y Deporte con una antelación de diez días a su concesión definitiva».

Con esta opción, de un lado, se está corrigiendo un notorio sinsentido: si en los Conjuntos era posible arbitrar en figuras de planeamiento un instrumento de coordinación, también había de serlo en el caso de los Monumentos y sus entornos (que, de hecho, forman en sí un conjunto de bienes). De otro, se está operando efectivamente un reconocimiento de mayores espacios a la operatividad directa de la licencia urbanística en la autorización de intervenciones.

Regulaciones posteriores, como la otorgada por la Ley 2/1999, de 29 de marzo, de Patrimonio Histórico y Cultural de Extremadura, dispondrían también la extensión a los entornos de BIC de la capacidad de los Ayuntamientos para autorizar intervenciones en idénticas condiciones¹³.

3.1.5. Las exenciones de autorización cultural para concretas intervenciones en BICs: la reforma de la Ley valenciana y el intento (parcialmente) fallido de Ley madrileña

Los intentos por acotar el alcance material de la autorización preceptiva de cultura presentan otra vertiente en la introducción de excepciones relativas a actuaciones de bajo impacto sobre los bienes que, de otra manera, bajo el riguroso régimen dispuesto por la LPHE, quedarían inevitablemente condicionados a aquélla. Se tratará de supuestos que, una vez excluidos del régimen general, vendrían a incrementar los espacios donde la licencia municipal recupera terreno frente a la autorización cultural, contribuyendo al diseño de un modelo más racional y equilibrado en la intensidad de la tutela. Estas novedades, particularmente presentes en las reformas operadas a partir de 2010 (momento en el que ya se acusaba el efecto del incremento de bienes protegidos y sus consecuencias en la sobrecarga de la Administración de cultura)¹⁴, pueden ejemplificarse en los casos de las Comunidades Valenciana y de Madrid.

La Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciano, se cuenta entre las primeras que, vía reforma (operada en 2012), excluye de las acciones sometidas a autorización cultural las «intervenciones carentes de trascendencia patrimonial», entendiéndose por las mismas aquellas «habilitaciones interiores de los inmuebles que no afecten a su percepción exterior y aquellas que se limiten a la conservación, reposición y mantenimiento de elementos preexistentes, sean reversibles y no comporten alteración de la situación anterior» [art.35.1 b) *in fine*].

Una mención puntual merecen, por la influencia que posteriormente desplegarán en las últimas Leyes autonómicas, las aportaciones introducidas por la Ley 3/2013, de 18 de junio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid, la cual operaría, en relación a su predecesora (la Ley 10/1998, de 9 de julio), una

¹³ La Ley extremeña establece un régimen para los entornos de Monumentos donde la autorización cultural resulta «inexcusable» (art. 38.4), pero cuando se refiere al entorno de Monumentos insertos en un Conjunto con Plan Especial de Protección aprobado, reenvía al art. 42.2, admitiendo expresamente que los Ayuntamientos otorguen licencia en ausencia de aquella autorización cultural. A ello se añade la previsión del art. 43.2, que comprende a los Jardines Históricos (también sometidos a autorización conforme a la LPHE) admitiendo que les sea aplicable el mismo régimen previsto para la autorización de intervenciones en Conjuntos. En la Ley 1/2001, de 6 de marzo, del Patrimonio Cultural de Asturias, tanto los Jardines como los entornos de los Monumentos BIC (arts. 50.2 y 55.2 y 55.4) podrán acogerse a un régimen semejante cuando se apruebe para ellos el Plan Especial o figura equivalente (de obligada elaboración en el caso de los Jardines), al igual que los entornos de los Bienes Inventariados, siempre que la resolución que los identifica no exija autorización cultural para su intervención (art. 59.1 e).

¹⁴ Interesa también destacar que este período coincide además con momentos en los que aún se extiende el impacto procurado por la transposición de la Directiva de Servicios en lo referente al alcance de la técnica de la autorización previa, que, si bien no estaba destinada a incidir en las licencias urbanísticas, terminó por extender su propuesta simplificadora sobre las mismas (Domínguez Martín, 2017, pp. 105-106; Rebollo Puig, 2019, pp. 7-8) y, como veremos, también en relación con la autorización cultural.

serie de reformas de importante calado en el régimen de autorización de las intervenciones, buena parte de ellas movidas por el fin de propiciar una «simplificación normativa» y «promover la agilización de los trámites administrativos», tal y como se expresa en su preámbulo.

La reforma recurre a dos técnicas: de un aparte, se introduce un nuevo nivel de protección, el correspondiente a los «Bienes de Interés Patrimonial» (BIPs), de rango inferior al nivel de BIC¹⁵; de otra, se opera una concreción de las intervenciones que han de ser objeto de autorización preceptiva y cuáles, a partir de ahora, estarán exentas de la misma. De este modo, tanto en BICs (excepción hecha de las categorías de Monumento y Jardín Histórico) como en BIPs, no será necesaria la autorización en el caso de obras mayores «que tengan como finalidad mantener el bien en condiciones de salubridad, habitabilidad y ornato, siempre que no se alteren las características morfológicas, ni afecten al aspecto exterior del bien protegido» [arts. 19.2 a) y 18.1 a)], así como en obras que afecten al interior de los edificios incluidos en los entornos de los bienes [arts. 19.2 b) y 18.1 c)]. Para el caso concreto de los BICs correspondientes a modalidades de conjunto, la exención se extiende también a los casos en los que se haya aprobado el Plan Especial requerido por la Ley para los mismos [entendiendo que, en esos supuestos, la única autorización exigible será la urbanística, conforme al art. 19.2 c) de la Ley].

Sin embargo, la reforma operada por el Legislador madrileño encontró frente al Estado, que logró del TC la anulación de las medidas de atenuación previstas para el régimen autorizador de las intervenciones en el caso de los BICs, al declararse la incompetencia de la CA para contradecir los dictados de la LPHE (que en ningún momento prevé las excepciones introducidas)¹⁶. Esta anulación, por el contrario, no afectaría a las excepciones previstas para el caso de los BIPs, categoría no regulada por el Legislador estatal y para la que no se incurría, por tanto, en colisión alguna. De este modo y a pesar de la impugnación de la norma, un volumen considerable de las intervenciones practicables sobre los bienes acogidos a este nuevo segundo nivel de protección (los BIPs) quedarán ahora sometidas a la competencia de autorización municipal.

3.2. Las más recientes tendencias en las últimas reformas de los regímenes autonómicos del Patrimonio Cultural

Abordaremos aquí las más recientes aportaciones de la legislación sectorial autonómica, que coinciden, de una parte, con las últimas reformas globales operadas en las CCAA de Galicia (Ley 5/2016, de 4 de mayo), Canarias (Ley 11/2019, de 25 de abril) y País Vasco (Ley 6/2019, de 9 de mayo); de otra, con la reforma puntual de la Ley andaluza.

Una parte de las novedades se han operado bajo la justificación de la simplificación administrativa, en un contexto marcado por la voluntad/necesidad de estimular la reducción de trabas administrativas en el sector inmobiliario. En otros supuestos, se aprecia el intento de salir al paso del exceso de bienes protegidos y de la diversidad que presenta, en su intensidad, el interés cultural de los mismos (disponiendo nuevas estructuras de niveles de protección graduadas). Ello no resta, sin embargo, para poder identificar, tras algunas de estas medidas, un enfoque reformador expresamente presidido por el propio fin de procurar una mayor descentralización y una intensificación del papel de los Ayuntamientos. Sin perjuicio de que en los más recientes textos legales encontremos recursos ya explorados en leyes sectoriales autonómicas más antiguas

¹⁵ La definición de estos bienes figura en el art. 2.3 de la Ley: «Serán Bienes de Interés Patrimonial los bienes que, formando parte del patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid, sin tener valor excepcional, posean una especial significación histórica o artística y en tal sentido sean declarados». A diferencia de ellos, serán BICs los que «tengan un valor excepcional y así se declaren expresamente» (aptdo. 2 del mismo precepto).

¹⁶ La STC 122/2014, de 17 de julio determinó la nulidad e inconstitucionalidad de varios preceptos de la Ley, entre ellos el art. 2.2, que operaba la propia caracterización de los BICs incorporando parámetros no contemplados por la LPHE y que se entendían limitantes en comparación con los mimos (concretamente, la exigencia de que «tengan un valor excepcional y así se declaren expresamente»), y el art. 19.2, que comprendía todas las excepciones (igualmente inéditas en la LPHE) al régimen de autorización preceptiva contempladas para los propios BICs. A juicio del TC, dichas variaciones estarían incurriendo en una invasión de la competencia estatal reconocida por la CE (art. 149.1.28.^a) en la defensa del Patrimonio cultural contra la expoliación (el mismo título competencial que ya en su día fuera tratado en la STC 17/1991, de 31 de enero, referida más arriba). Lo curioso es que el análisis del TC no se fundamenta en un claro deslinde con respecto a cuánto de lo previsto en la LPHE sea efectivamente parte del bloque de constitucionalidad, sino que hace referencia a «la importante virtualidad» que, para la resolución del caso, presentaba la Ley estatal (lo que Alonso Ibáñez identifica como una «función constitucional desconocida» de la LPHE). Dado que no son pocas las divergencias que, con respecto al texto de la LPHE, se han manifestado en las innovaciones incorporadas por el rico plantel de las Leyes autonómicas del Patrimonio cultural aprobadas en los últimos años, el débil anclaje de la decisión judicial permite hablar de una oportunidad perdida para aclarar definitivamente el efectivo alcance y valor de los dictados de la norma (Alonso Ibáñez, 2014, pp. 11-18).

(como la posibilidad de delegación expresa de competencias de autorización de intervenciones), las principales modulaciones operadas con respecto al régimen tradicional de la LPHE revestirán fundamentalmente dos fórmulas, coincidentes con las recogidas en los dos últimos subepígrafes.

3.2.1. El régimen de las excepciones a la autorización cultural en la nueva Ley gallega: compendio de las experiencias previas y novedades que las implementan

La introducción de excepciones a la operatividad de la autorización cultural constituye, como vimos, un recurso al que ya se acogieron en el pasado otras Leyes autonómicas (excluyendo concretas actuaciones sobre los bienes, habilitando la posibilidad de puntuales delegaciones en favor de los Ayuntamientos, etc.). Aun no tratándose de una novedad, interesa analizar aquí el caso de la nueva Ley gallega de 2016, donde se decanta toda aquella experiencia previa y, al mismo tiempo, se introducen no sólo nuevos supuestos, sino también nuevas fórmulas para diferenciar las excepciones introducidas en función del ámbito material al que se aplican (entornos de los bienes o bienes en sí, diferenciados en función de su nivel de protección o de las herramientas urbanísticas previstas para su ordenación).

La norma parte de una regla general esperable y acorde con el modelo de la LPHE: el carácter preceptivo de la autorización cultural para las intervenciones que afecten a todo BIC o Bien Catalogado (art. 39), para el que advierte, sin embargo, la posibilidad de excepciones.

Las primeras excepciones, basadas en una clasificación material de tipologías de intervenciones, afectarán a los ámbitos correspondientes a las figuras de protección del entorno previstas por la Ley para BICs y Bienes Catalogados: los propios entornos y las denominadas «zonas de amortiguamiento» (definidas por el art. 13 como instrumentos potestativos y complementarios a los tradicionales entornos de protección). En ambos casos, para definir el régimen de las autorizaciones, se establecerá un *numerus clausus* determinado los supuestos en los que resulta obligada la obtención de autorización cultural, asignando las restantes al ámbito de operatividad de la licencia urbanística mediante una caracterización, por tanto, residual. Así, en los entornos, el primer apartado del art. 45 enumera los supuestos que requieren la autorización cultural, mientras el segundo reenvía los restantes a la licencia municipal (con el único requisito –abiertamente indefinido– de que se trate de «intervenciones coherentes con los valores generales del entorno»); y en las zonas de amortiguamiento, el art. 47 partirá del reconocimiento de la competencia municipal como norma general (aptdo. 1) para identificar después (aptdo. 2) las excepciones en las que, por el potencial impacto de la intervención, será requerida obligadamente la autorización cultural preceptiva.

Para los BICs que son objeto de un Plan Especial de Protección, el régimen es, en esencia, el tradicionalmente asentado: la licencia urbanística será aquella a operar mientras no afecte a bienes singularmente declarados (art. 58). Si los afectados por dicho Plan Especial son Bienes Catalogados la competencia de autorización también será municipal por regla general (art. 65.3 in fine).

Para los Bienes Catalogados no afectados por Planeamiento Especial, rige por norma general, al igual que para los BICs, la autorización cultural preceptiva (art. 65.1) que tan sólo podrá excepcionarse por vía de convenio específico con el Ayuntamiento. En este último supuesto, la Ley gallega profundiza al detalle en la concreción de los requisitos necesarios para articular la delegación/habilitación de la competencia de autorización –mucho más de cuanto se hiciera en regulaciones anteriores (art. 65, aptdos. 2-4)¹⁷– y aporta también alguna novedad. La más notable: la habilitación, según la propia dicción del precepto («estarán habilitados para autorizar»), es operada automáticamente por la Ley una vez se satisfagan los requisitos, sin necesidad, por tanto, de que la misma sea expresamente solicitada por el Ayuntamiento. También puede destacarse la acotación material del alcance de aquélla, que queda limitada a «bienes catalogados integrantes del patrimonio arquitectónico o etnológico y sus entornos de protección y zonas de amortiguamiento» y que excluye expresamente un conjunto de bienes tasado, donde se comprenden inmuebles pertenecientes al Patrimonio

¹⁷ Los requisitos serán relacionados con mayor detalle descriptivo en la Disposición adicional cuarta, con el siguiente tenor: «La habilitación a los ayuntamientos para la autorización de las intervenciones a que se refiere el art. 65, independientemente de las consideraciones específicas que se determinen en el convenio de colaboración, deberá garantizar por lo menos: a) Un planeamiento urbanístico adaptado a la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, o norma que la sustituya, que cuente en su tramitación con el informe favorable expreso de la consejería competente en materia de patrimonio cultural. b) La certificación municipal de la disponibilidad de una comisión técnica formada, por lo menos, con personal técnico competente para el ejercicio de la arquitectura, la arqueología y la historia del arte. c) Una metodología y sistematización de la información compatibles con el reglamento del Catálogo del Patrimonio Cultural de Galicia, que permitan el adecuado traslado de la información y comunicación de las autorizaciones concedidas y su contenido».

arqueológico, aquellos ligados al Camino de Santiago o los que sean titularidad de la Iglesia Católica, a los que se añaden los afectados por intervenciones propuestas por la propia Consejería (art. 65.4).

3.2.2. Sustitución de la autorización cultural por la comunicación previa: su expansión ante concretas intervenciones y en los entornos de los bienes protegidos

Tras la propuesta lanzada –y parcialmente malograda, como vimos– desde la Ley madrileña de 2013, hallaremos, en las Leyes sectoriales más recientes, nuevos intentos de contraer el alcance de la autorización cultural, en una línea semejante a cuanto venía sucediendo con la simplificación régimen de las licencias urbanísticas operado en la legislación autonómica (Rebollo Puig, 2019, pp. 13 y ss.). Las reformas en cuestión confirman el criterio ya avanzado por autorizada doctrina, en virtud del cual resultaba desproporcionado entender que toda intervención que afectara a bienes integrantes del Patrimonio cultural (y, particularmente, a sus entornos) debiera quedar excluida a priori de cualquier tipo de flexibilización o simplificación que pactara sobre el régimen de autorización previa (Ibídem, pp. 11-12).

En este sentido, la nueva Ley Vasca de 2019 vendría a operar una nueva relajación del régimen de autorizaciones, en este caso no consistente en la total supresión de la intervención de Cultura (como se proponía en la Ley madrileña) sino en una simplificación de la misma. El art. 49 de la Ley, que no deja de tener como punto de partida la extensión del régimen jurídico de los BICs a sus respectivos entornos (con el matiz, apuntado en el apartado 3.º del precepto, de la necesaria concreción de su régimen, se entiende, en el propio contenido de la declaración), determina (aptdo. 6.º), sin embargo, para el caso específico de las «obras menores» ejecutadas en los entornos de protección de los BICs y siempre y cuando las mismas «no tengan incidencia material o visual sobre los bienes culturales protegidos», la sustitución de la autorización preceptiva por un deber de comunicación previa (opción que, en la medida en que no prescinde totalmente de la intervención de Cultura, parece haber sido entendida compatible con los dictados de la LPHE, a diferencia de cuanto sucediera con la Ley madrileña).

En una línea similar se manifiesta la intervención legislativa más recientemente operada y que afecta al texto de la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía. Allí, las reformas puntuales referidas a este concreto apartado del régimen de autorización de las intervenciones se mueven claramente impulsadas por el objetivo general de estimular la actividad económica (aquí, concretamente, la del sector de la construcción) en un contexto de urgencia derivado del grave impacto de la crisis sanitaria¹⁸. La reforma, que incidió en el contenido del art. 33 de la Ley, experimentó un proceso un tanto tortuoso, dado que en su primera versión pretendió seguir el modelo propuesto por la Ley madrileña¹⁹. Ante la esperable reacción del Estado, que procedió a impugnar también la iniciativa del Ejecutivo andaluz²⁰, este último rectificó modificando el Decreto-Ley y adoptando en su nueva redacción una línea similar a la propuesta por el Legislador vasco. De este modo, la autorización preceptiva sería sustituida por un deber de comunicación previa para intervenciones de escasa entidad (que se identifican aquí con las que no requieren proyecto) que incidan tanto en inmuebles situados tanto dentro del perímetro de las diversas tipologías de bienes de conjunto (exceptuando, por tanto, los de las modalidades BIC de Monumento y Jardín Histórico) como de sus entornos²¹.

La modulación procurada por la Ley andaluza, por tanto, terminará manifestándose mucho más limitada en su alcance que la operada por la Ley vasca (que resultaba más acorde a cuanto se proponía en Rebo-

¹⁸ La norma que vendría a disponer la reforma apuntada fue el Decreto-Ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía.

¹⁹ El art. 13 del Decreto-Ley 2/2020 determinaba la incorporación de un último inciso al apartado 3 del art. 33 de la Ley andaluza, que preveía las siguientes excepciones: «No será necesaria la autorización ni la comunicación a la Consejería competente en materia de patrimonio histórico para la realización de obras que impliquen una intervención mínima, entendiéndose por tales las obras interiores que no afecten al subsuelo, a la estructura y configuración arquitectónica ni a elementos decorativos del patrimonio histórico, en los inmuebles comprendidos: a) En el entorno de un Bien de Interés Cultural. b) En los Conjuntos Históricos, Sitios Históricos, Zonas Arqueológicas, Lugares de Interés Etnológico, Lugares de Interés Industrial o Zonas Patrimoniales, que no estén inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz como Monumentos y Jardines Históricos».

²⁰ Lo hizo a través del Recurso de inconstitucionalidad núm. 1998-2020, promovido por el Presidente del Gobierno, que fuera admitido a trámite por providencia del TC de 6 de mayo de 2020.

²¹ La norma que operó la corrección fue el Decreto-Ley 26/2020, de 13 de octubre, por el que se establece una medida extraordinaria y urgente en el ámbito económico para facilitar ayudas a las pymes industriales afectadas por las consecuencias económicas de la pandemia SARS-CoV-2, a través de su Disposición Final Segunda se reformula el art. 13 del Decreto-Ley 2/2020, de 9 de marzo, que reconfigura, a su vez, el inciso final del art. 33.3 de la Ley 14/2007 en el sentido apuntado arriba.

llo Puig, 2019, p. 18), en la medida en que se ha optado por mantener la tradicional exclusión en bloque tanto de los BICs declarados como Monumento o Jardín Histórico como de los inmuebles incluidos en sus respectivos entornos, donde la licencia urbanística seguirá supeditada al sentido de la autorización cultural, preceptiva y vinculante.

3.2.3. Nuevas fórmulas para graduar la protección: imitando la flexibilidad de los Catálogos Urbanísticos. ¿Mayores espacios para la licencia urbanística?

Al igual que la progresiva incorporación de nuevas tipologías de bienes fue determinando la ampliación del concepto de bien cultural en las Leyes autonómicas y, por ende, diversificando el régimen de protección en función de la concreta naturaleza del bien, el aludido fenómeno de la inflación de declaraciones, proyectadas sobre realidades que resultaban muy diversas en el grado de intensidad de su interés cultural (motivando, sobre todo, la incorporación al Patrimonio cultural de múltiples bienes dotados de un interés menor o más local), también ha traído consigo la necesidad de diversificar o graduar el régimen de protección en función de la trascendencia del valor del bien. Este último perfil parece haber presidido especialmente las más recientes reformas de las Leyes autonómicas sectoriales, donde se han tratado de operar regímenes en los que la intensidad de la intervención administrativa se escalonase en función de nuevas clasificaciones de los bienes, más estructuradas ahora conforme al grado de trascendencia de su interés cultural. En atención al enfoque de nuestro estudio, interesa analizar si dichas reformas, a la hora de operar la aludida graduación del régimen de intervención, han posibilitado también algún tipo de redistribución o reequilibrio de la competencia ejecutiva entre CA y Municipio, descargando a la primera y acrecentando el protagonismo del segundo.

Hemos podido comprobar, en referencias a otras reformas puntuales, cómo se superaba el tradicional y simplificado esquema estatal previsto por la LPHE para los bienes inmuebles (propio de una norma destinada a proteger tan solo «los bienes más relevantes»), dotado tan solo de dos niveles de protección: una genérica o residual (López Ramón, 2003, p. 542) y la correspondiente a los BICs (pues la categoría intermedia de los Bienes Inventariados queda restringida en el modelo de la LPHE a los bienes muebles). En buena parte de las Leyes autonómicas se había introducido ya un nivel intermedio (bienes inmuebles inventariados o catalogados por la CA), a veces ligado expresamente al «interés local» del bien (como los ejemplos analizados más arriba, en el epígrafe 3.1.1). En una aproximación a las más recientes reformas, comprobaremos que se ahonda en esta graduación, incorporando subniveles que modulan la intensidad de la protección.

Así, la nueva Ley gallega distingue ahora, en su art. 41, tres niveles de protección: integral, estructural y ambiental, donde a los BICs corresponderá siempre el primero de ellos, mientras que los restantes bienes (los Bienes Catalogados de conformidad con la Ley) verán definido el suyo, caso por caso, en función de sus concretos valores. Por su parte, la Ley Canaria (art. 9) mantendrá el tradicional esquema de doble nivel que distingue entre BICs y Bienes Catalogados, pero pasa a dotar a éstos últimos de un total de tres subniveles de protección: protección integral, ambiental y parcial (con respecto a los bienes catalogados de naturaleza arqueológica, el precepto renomina el triple nivel de protección a integral, preventiva y potencial, adaptando sus contenidos a las peculiaridades de la protección de este tipo de bienes). Por último, la Ley vasca, la de más reciente aprobación, reproduce el esquema propuesto en la Ley gallega, aunque varíen las denominaciones otorgadas a los niveles, distinguiendo aquí entre Bienes Culturales de protección especial, intermedia y básica²².

Como avanzábamos, la nueva subdivisión en niveles responde al objetivo de dotar a cada uno con medidas de protección adecuadas, en su intensidad, a la singularidad que presentan los valores identificados en el bien, lo que comportará una novedad derivada destacable: el régimen de las intervenciones practicables sobre cada nivel (desde la mera conservación, hasta la rehabilitación o la reestructuración) presentará necesariamente diferencias, tendentes a relajar ahora, en los niveles más bajos de protección, los tradicionales límites que, por mor de la centralidad dada al fin de la conservación en nuestro modelos de protección (partiendo de la propia LPHE), se imponían de forma generalizada a todos los bienes protegidos²³.

²² La Ley 6/2019, de 9 de mayo, del Patrimonio Cultural Vasco, a diferencia de las anteriores, no dedicará un concreto precepto a definir el alcance que presenta la protección de cada nivel, sino que procederá a identificar cada uno de ellos con tres categorías de bienes, clasificados en función de la trascendencia del interés cultural que presentan. Así, corresponderá el nivel de *protección especial* a los bienes «más sobresalientes», el de protección media a aquellos que resulten «relevantes» y el de protección básica para los bienes restantes, identificables con aquellos que sean objeto de catalogación por parte de los instrumentos propios del planeamiento urbanístico (art. 8).

²³ Ésta era una operación prácticamente obviada por el Legislador autonómico hasta el momento, pues, bajo el modelo de la LPHE (art. 39.1), la tendencia de las leyes autonómicas había sido también la de limitarse a enunciar los fines u objetivos de las diver-

Sin embargo, la fórmula empleada para diversificar o graduar el régimen para cada uno de los nuevos niveles de protección será operada de manera diferente en estas tres Leyes. Mientras en las dos más recientes (Canarias y País Vasco) se incidirá en la diferenciación de los criterios de intervención aplicables a cada categoría (más permisivos a la modificación del bien cuanto más bajo sea su nivel de protección), en la Ley gallega se dispone un esquema que se centra en identificar las tipologías de intervención (previamente definidas en su art. 40) que podrían llevarse a cabo dentro de cada nivel. De este modo, las modalidades de intervención que trascienden a la mera conservación, más agresivas o determinantes de la posible modificación del bien, encontrarán menos limitaciones cuanto menor sea el nivel de protección.

Si bien estos avances resultan obviamente positivos de cara a modular, en función de la efectiva trascendencia del valor cultural del inmueble, las rígidas limitaciones que se imponían bajo el modelo de la LPHE, cabe notar que la técnica normativa empleada en estas innovaciones de las normas autonómicas, particularmente en el caso de la gallega, no resulta totalmente original: recuerda (y mucho) a la dispuesta por los instrumentos urbanísticos para practicar la graduación de cautelas referidas a las intervenciones en los inmuebles incluidos en sus respectivos Catálogos (estructurados en niveles y grados de protección). Hasta este punto, podría afirmarse que más que dar mayor protagonismo a los instrumentos de tutela urbanísticos (tradicionalmente más flexibles y graduales en el diseño del régimen de tutela) lo que se está tratando de hacer es importar su diseño y virtudes a las técnicas previstas en la norma sectorial de Patrimonio (favoreciendo, en cierto modo, una suerte de duplicación de aquellos).

A todo esto, hemos de preguntarnos, además, si estos nuevos diseños de graduación del régimen de protección vienen acompañados de un mayor reconocimiento de competencias a favor del Municipio, de mayores espacios de operatividad para la licencia urbanística en los nuevos niveles de protección previstos. No parece ser así. En el caso de la Ley gallega, todos los BICs, con independencia de su nivel de protección, así como los Bienes Catalogados (el siguiente nivel) quedan sometidos con carácter general a la autorización cultural preceptiva según se dispone en su art. 39, al igual que ocurrirá en la Ley canaria (art. 73). En la Ley vasca, aunque sí se opera una amplia remisión a la normativa urbanística municipal por cuanto respecta a la concreción del régimen jurídico correspondiente a los Bienes Culturales de protección básica (art. 45), debe considerarse que esta categoría de protección no presenta a ninguna otra bajo ella, luego coincide en esencia con el tradicional tercer nivel de protección: los inmuebles objeto de la catalogación urbanística, que siempre han estado en manos municipales. Esta graduación de nuevos niveles de protección, por tanto, no arroja como efecto nada parecido a cuanto exponíamos en el modelo de Castilla y León: la licencia urbanística no gana terreno alguno que anteriormente no ocupara ya en otros modelos autonómicos²⁴. No se está operando aquí, insistimos, un reequilibrio del protagonismo competencial entre la Administración cultural autonómica y la Administración urbanística local, sino una flexibilización o graduación de la intensidad del régimen a ejecutar por la primera, importando (y duplicando, en cierto modo) las técnicas propias de la segunda. Es por ello que tampoco podemos identificar en estas novedades una fórmula que haya contribuido, de forma efectiva, a implementar la coordinación de ambos niveles territoriales, tan reclamada por la doctrina.

4. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

Completado el repaso por el Derecho autonómico, comprobamos que son múltiples las vías a través de las cuales se ha ido operando una progresiva «erosión» de la desproporcionada posición prevalente que la LPHE otorgaba a la autorización cultural preceptiva. De este modo, se permite que la licencia urbanística, de una parte, recupere espacios que quizás nunca debería de haber perdido (como es el caso de obras menores, sin impacto efectivo en los bienes, o aquellas obras interiores que afectan a inmuebles situados en entornos de protección) y, de otra, que la misma cobre un mayor protagonismo en el control efectivo del cumplimiento del régimen de protección cultural de los bienes, allí donde se la habilita expresamente para supervisar las intervenciones propuestas sobre concretas categorías (como ocurre con los Bienes Inventados

tipologías de intervención (conservación, rehabilitación, consolidación, mejora...) de forma genérica, sin precisar los espacios que corresponderían a cada una ni orden de prelación alguno.

²⁴ Es cierto, sin embargo, que hemos centrado nuestro análisis en la figura del Municipio, como principal instancia competente en materia urbanística, sin entrar a valorar el protagonismo cobrado por otras Entidades territoriales intermedias, particularmente destacado en casos singulares, como los de País Vasco o Canarias, donde las peculiaridades de su organización territorial han facilitado la integración de aquellas en los procedimientos de control y autorización ligados a la tutela del Patrimonio cultural (nos referimos aquí a las Diputaciones Forales, en el primer caso, y a los Cabildos insulares, en el segundo).

riados en el caso de Castilla y León, así como en los supuestos en que se declara expresamente la admisibilidad de habilitación/delegación expresa, operable para concretos bienes).

En algunos casos, sin embargo, ha sido inevitable llevar a cabo una valoración más comedida ante el bajo impacto de ciertas medidas, ya sea por las limitaciones con las que se ha operado su diseño legislativo (como es el caso de la incorporación de nuevos niveles de protección para los Bienes de Interés Local), como por su escasa relevancia práctica (como ocurre con las figuras dedicadas a los Municipios especializados, para los que no se configura régimen alguno de delegación de competencias y que presentan un bajo nivel de implantación)²⁵. Mención especial merecen las nuevas graduaciones de protección operadas en las Leyes autonómicas más recientemente reformadas, donde hemos identificado una oportunidad perdida para favorecer una mayor descentralización a favor de los Municipios (resultando verdaderamente curioso que, manteniendo intacta la competencia autonómica para la autorización de intervenciones, por contra, se venga a realizar una suerte de copia del diseño de la estructura tradicional de los Catálogos Municipales para reordenar del régimen aplicable a los diversos niveles creados).

A pesar de todas estas modulaciones, cabe recordar que perduran en los diseños autonómicos ajustes clásicos derivados del modelo estatal y fuertemente criticados por la doctrina. De entre todos ellos destaca el tratamiento dado a los Monumentos y Jardines Históricos que, en buena medida y salvo las contadas excepciones analizadas (limitadas exclusivamente a sus entornos de protección), permanecen sujetos a autorización cultural preceptiva. Resulta llamativo que en estos casos no se hayan explorado más generalizadamente otras posibilidades para respetar mayores espacios a la licencia municipal. Aquí bien podría extenderse la solución otorgada para los Conjuntos (Fernández Rodríguez, 2001, p. 245), apoyada en la aprobación de un Plan Especial específico para Monumentos, o bien habilitar en el mismo sentido otras figuras idóneas para planificar las intervenciones en estos casos, como los Planes Directores (cuya previsión queda con frecuencia condicionada a las necesidades de conservación del edificio²⁶ pero, ¿por qué no también a la oportunidad de la simplificación de su régimen administrativo de control?), toda vez que la singularización del régimen de tutela parece una opción cada vez menos contestada.

El conjunto de las soluciones arbitradas por las Leyes autonómicas que determinan un mayor papel a la intervención del Municipio es, pues, muy heterogéneo en sus fórmulas y dispar en su alcance. Y aunque es lógico que así sea (pues las realidades municipales pueden presentar aspectos diferenciadores de una región a otra que justifique enfoques diversos), tan sólo lo es hasta cierto punto. No dejaría de resultar conveniente que, en una reforma legislativa de calado largamente esperada como es la que debería afectar a la LPHE, se planteara la oportunidad de introducir alguna de las modulaciones analizadas con respecto al régimen de la autorización cultural (cuando menos, la previsión de la posibilidad de delegar su ejercicio en los Municipios cualificados). La inamovilidad del régimen básico dispuesto para todo el Estado es un factor que, como hemos visto en algún caso (el de la Ley madrileña), puede imponer una frenada en seco para las reformas autonómicas más atrevidas.

Con independencia de la motivación que respaldara estas puntuales reformas operadas por los Legisladores autonómicos, puede sostenerse que las mismas son un inequívoco reflejo de la necesidad de contracción de la intervención de la Administración cultural en este sector, sin duda propiciada por la hipertrofia en que ha derivado el exceso de declaraciones y el sobredimensionamiento de unas técnicas de protección que, por su rigor, no estaban previstas para aplicarse sobre tal cantidad y variedad de realidades. A día de hoy, la Administración autonómica no debería seguir teniendo que pronunciarse ante intervenciones de escaso calado en los bienes o que afecten a inmuebles de interés menor, puesto que no contribuirá a que el conjunto de su intervención sea ágil y eficiente.

En líneas generales, cabe valorar positivamente el conjunto de las correcciones operadas por el legislador autonómico, por cuanto de positivo tiene la intensificación del concurso de la Administración local en un sector donde la Administración autonómica se manifiesta cotidianamente superada. A la luz del panorama actual descrito, resultan evidentes los excesos cometidos, en cantidad y calidad, a la hora de ejercer la potestad de declaración: protegemos bienes que no merecen una protección de máximo nivel, con consecuencias que no sólo incidirán en la inadecuada tutela de estos, sino también en detrimento de los bienes que verdaderamente la merecen (Alonso Ibáñez, 2014, p. 25); y protegemos bienes que luego, a fin de cuentas

²⁵ Tras analizar el caso de los «Municipios Monumentales» en Aragón, hemos conocido que, tras más de 20 años de vigencia de la Ley, no se ha producido dicho reconocimiento a Municipio alguno y que el único que parece haberlo instado formalmente (Sos del Rey Católico), lleva años a la espera de un pronunciamiento del Gobierno regional.

²⁶ Así lo dispone, por el ejemplo, el art. 47.3 de la Ley 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural de Cantabria.

(por insuficiencia de recursos financieros y de personal), no podemos proteger. Si revisar las declaraciones de protección ya formalizadas se antoja como una opción políticamente inimaginable, las soluciones han de pasar por la modulación de su régimen jurídico (pues ya no se protegen solo los bienes más relevantes) y por un mayor y más equilibrado reparto entre los diversos niveles administrativos de la carga ejecutiva que conlleva su puesta en práctica.

Sin duda, por cuanto se ha analizado, es un momento oportuno para impulsar una mayor descentralización en la tutela del Patrimonio cultural, poniendo en valor –tal y como afirmaba el texto legal con el que abríamos estas líneas– la labor desempeñada hasta ahora por muchos Ayuntamientos (huelga decir, los que han operado correctamente y con criterio). Hasta ahí nuestra sintonía con el pasional tono que la norma gallega dedica a la justificación de su propuesta, pues algunas matizaciones se nos antojan necesarias.

En primer lugar, la necesidad de una implementación de la autonomía local en este sector no debe ser leída exclusivamente desde un enfoque político en virtud del cual todo centralismo resulta peyorativo por obedecer meramente a fríos criterios técnicos. La presencia de una instancia centralizada va a seguir siendo necesaria por múltiples motivos: para empezar, es evidente que no todos los Municipios van a poder contar con medios y capacitación para asumir según qué cometidos; para seguir, no todas las decisiones que deban tomarse sobre los bienes que integran el Patrimonio presentan una dimensión local, sino que muchas precisan de su articulación con intereses, culturales y de otras naturalezas, que trascenderán al Municipio (algo que la propia Ley gallega ilustra, cuando sustrae a la licencia municipal la capacidad de autorizar intervenciones sobre inmuebles que se integren en el Camino de Santiago); y, en conexión con lo anterior, cabe recordar que cada vez con más frecuencia se evidencia también la necesidad de abordar la tutela patrimonial desde una perspectiva horizontal, integrada junto a la atención de otros intereses públicos, en el marco de ámbitos territoriales también trascendentes a la propia ciudad histórica o al Municipio (Alonso Ibáñez, 2014, pp. 25 y ss.; Barrero Rodríguez, 2012, p. 160; Sánchez-Mesa Martínez, 2019, p. 72) donde, necesariamente, un centro (o varios) ha de coordinar, sin perjuicio de la obligada participación de los Entes Locales afectados.

En segundo lugar, la idea de que una mayor autonomía local, resultante de la descentralización, acerca las decisiones públicas a la ciudadanía, conecta en el preámbulo de la norma escogida con otra idea en virtud de la cual se afirma que el Patrimonio «pertenece» a la comunidad local. No se trata aquí de discutir sobre el alcance territorial que puede presentar el interés cultural de un concreto bien (donde muchas dudas nos generaría pensar que, en todo caso, el mismo nunca trasciende a la comunidad donde se ubica), sino de recordar algo que todas las normas vigentes en nuestro país sobre la materia advierten: los bienes que integran el Patrimonio no pertenecen tan solo a los ciudadanos de hoy, sino también a los del mañana, aquellas «generaciones futuras» a las que el mismo debe, por mandato legal, ser transmitido en su autenticidad y originalidad. Ello nos devuelve de nuevo a la conveniencia de establecer límites a lo que una comunidad puede decidir con respecto al Patrimonio cultural que recibe; límites que, nuevamente, nos reconducen al necesario concurso del juicio técnico.

La dicotomía no puede establecerse en estos términos, pues «la alta pericia técnica y la necesidad del dictamen experto» no tienen que contraponerse necesariamente al «sentimiento de proximidad e identificación de la ciudadanía con el patrimonio cultural» o, como se pretende insinuar, a su mayor derecho a decidir sobre este bien. Más bien –y sin importar que la balanza haya estado tradicionalmente descompensada a favor de los primeros– ambos están llamados a articularse equilibradamente en aras de la adecuada protección y transmisión de los valores ínsitos en el Patrimonio cultural, una tarea nada sencilla pero irrenunciable para el régimen jurídico que le afecte.

Por último, permítasenos una reflexión adicional que, aunque trascienda del objeto de este estudio por proyectarse sobre sujetos bien diferentes, no deja de resultar crucial para completar el idóneo enfoque requerido por un eventual reajuste de nuestro sistema de protección del Patrimonio cultural: si minusvalorar el potencial que pueden ofrecer las Entidades Locales en la protección y gestión del Patrimonio cultural constituye un lujo que, en un país dotado de semejante riqueza de manifestaciones, no puede permitirse, tanto menos lo será –tal y como hemos insistido en trabajos previos (Sánchez-Mesa Martínez, 2014; 2015)– prescindir del papel activo que puede desempeñar la sociedad civil (comprendiendo allí a particulares –propietarios y no propietarios de dichos bienes–, asociaciones, fundaciones o empresas). Regresando sobre las palabras del preámbulo de la Ley gallega con las que comenzábamos estas líneas, aún puede ocurrir que, incluso otorgando un mayor papel a los Municipios en este ámbito, no hagamos sino perseverar en una tutela patrimonial que continuará «de espaldas a la propia ciudadanía», aquella que, en el contexto del régimen jurídico actual, continua contando con raquíticos espacios para su participación activa y, en el caso

particular de los propietarios privados de bienes protegidos, con pesados deberes y cargas no suficientemente compensados. No en vano, junto a la necesidad de cobrar conciencia de nuestros «excesos de celo patrimonial» («no todo puede protegerse»), este concreto apartado constituye sin duda el segundo elemento a derribar del paradigma de nuestros modelos de protección: «todo ha de protegerse desde lo público». El volumen y particularidades del Patrimonio cultural español determinan, de partida, la insuficiencia de tales modelos. Negarse a abandonar dichos paradigmas puede responder a otros intereses, pero desde luego no al de optimizar el alcance y la eficacia de la tutela requerida por el ingente legado que constituye nuestro Patrimonio cultural.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abad Licerias, J. M. (2003). *Administraciones locales y Patrimonio Histórico*. Montecorvo.
- Alonso Ibáñez, M. R. (2005). *Los Catálogos Urbanísticos y otros Catálogos Protectores del Patrimonio Cultural Inmueble*. Aranzadi.
- Alonso Ibáñez, M. R. (2014). La tercera generación de Leyes del Patrimonio Histórico. *Patrimonio Cultural y Derecho*, (18), 11-28.
- Álvarez Álvarez, J. L. (coord.) (2004). *Estudios jurídicos sobre el Patrimonio Cultural de España*. Marcial Pons.
- Barrero Rodríguez, C. (1997). La organización administrativa de las Bellas Artes: unas reflexiones de futuro. *Patrimonio Cultural y Derecho*, (1), 75-99.
- Barrero Rodríguez, C. (2012). La ciudad histórica ante un nuevo modelo urbanístico. *Patrimonio Cultural y Derecho*, (16), 137-161.
- Bermúdez Sánchez, J. (2019). *Derecho del patrimonio histórico y cultural. Gestión estatal, autonómica y local* [colección: Temas de la Administración Local, 108]. Centro de Estudios Municipales y de Cooperación Internacional - CEMCI.
- Domínguez Martín, M. (2017). La transformación del control local: de la licencia urbanística a la actuación comunicada. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 51(311), 101-124.
- Fernández Rodríguez, T. R. (2001). La ordenación urbanística de los conjuntos históricos: breve denuncia de los excesos al uso. En T. R. Fernández Rodríguez, *Estudios de Derecho ambiental y urbanístico* (pp. 241-254). Thomson Reuters Aranzadi.
- Galán Pérez, A. y Pardo San Gil, D. (coords.) (2018). *Las Profesiones del Patrimonio Cultural. Competencias, formación y transferencia del conocimiento: reflexiones y retos en el Año Europeo del Patrimonio Cultural 2018*. GE-IIC y ACRE.
- García Fernández, F. J. (1997). La protección jurídica del Patrimonio Cultural: Nuevas cuestiones y nuevos sujetos a los diez años de la Ley del Patrimonio Histórico Español. *Patrimonio Cultural y Derecho*, (1), 53-74.
- González-Varas Ibáñez, S. (1998). *La rehabilitación urbanística*. Aranzadi.
- López Ramón, F. (2003). Reflexiones sobre la indeterminación y amplitud del patrimonio cultural. En S. de Dios, J. Infante, R. Robledo y E. Torijano (coords.), *Historia de la Propiedad. Patrimonio Cultural* [III encuentro interdisciplinar. Salamanca, 28-31 de mayo de 2002] (pp. 525-548). Servicio de Estudios del Colegio de Registradores de la Propiedad y Mercantiles de España.
- Martínez Justicia, M. J. y Sánchez-Mesa Martínez, L. J. (2009). *La restauración de bienes culturales en los textos normativos: selección, traducción y estudio crítico de documentos normativos nacionales e internacionales* [colección: Estudios sobre el Derecho a la Cultura y Régimen Jurídico del Patrimonio Cultural]. Comares.
- Menéndez i Pablo, F. X. (2018). El técnico municipal de patrimonio cultural: una figura por definir e institucionalizar. En A. Galán Pérez y D. Pardo San Gil (coords.), *Las Profesiones del Patrimonio Cultural. Competencias, formación y transferencia del conocimiento: reflexiones y retos en el Año Europeo del Patrimonio Cultural 2018* (pp. 118-124). GE-IIC y ACRE.
- Rebollo Puig, M. (2019). De las licencias urbanísticas a las declaraciones responsables. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, (11), 6-28. <https://doi.org/10.24965/reala.v0i11.10655>
- Sánchez Luque, M. (2003). La tutela municipal del patrimonio urbano a través de los documentos internacionales. *Boletín de Arte*, (24), 337-362. <https://doi.org/10.24310/BoLArte.2003.v0i24.4690>
- Sánchez-Mesa Martínez, L. J. (2003). L'assetto delle competenze in materia di beni culturali nell'ordinamento spagnolo: la centralità della regione. *AEDON: Rivista di Arte e Diritto On Line*, (3/2003). <https://www.rivisteweb.it/doi/10.7390/12090>
- Sánchez-Mesa Martínez, L. J. (2013). El afianzamiento del respeto a la diversidad cultural como principio rector de las políticas culturales en el marco de un mundo globalizado: su especial incidencia en las normas jurídicas para la protección del Patrimonio Cultural. *Direito Público*, (54), 14-30.
- Sánchez-Mesa Martínez, L. J. (2014). El ciudadano ante el Patrimonio cultural: algunas reflexiones en torno al alcance de su posición jurídica activa a la luz del régimen jurídico previsto para su protección. *Periférica Internacional: Revista para el análisis de la cultura y el territorio*, (15), 359-380. <http://dx.doi.org/10.25267/Periferica.2014.i15.24>

- Sánchez-Mesa Martínez, L. J. (2015). El fomento del Patrimonio cultural a través de vías no fiscales o presupuestarias: nuevos canales para el estímulo de la participación privada en el sector. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, (19), 495-531. <http://hdl.handle.net/10481/58172>
- Sánchez-Mesa Martínez, L. J. (2018). El conservador-restaurador en la legislación de Patrimonio Cultural. En A. Galán Pérez y D. Pardo San Gil (coords.), *Las Profesiones del Patrimonio Cultural. Competencias, formación y transferencia del conocimiento: reflexiones y retos en el Año Europeo del Patrimonio Cultural 2018* (pp. 452-463). GE-IIC y ACRE.
- Sánchez-Mesa Martínez, L. J. (2019). Planning territorial policies against inner areas depopulation in Spain: keys for sustainable management of cultural and environmental resources. *Il Capitale Culturale. Studies on the Value of Cultural Heritage*, (19), 53-81. <https://doi.org/10.13138/2039-2362/1980>