

LA PROTECCIÓN URBANÍSTICA DE LOS CONJUNTOS HISTÓRICOS

Por

CONCEPCIÓN BARRERO RODRÍGUEZ

Profesora Titular de Derecho Administrativo. Universidad de Sevilla.

SUMARIO: I. Planteamiento.- II. Los Bienes Históricos en el Derecho Español.- III. La protección urbanística de los Conjuntos Históricos.- IV. Consideración Final.-

I. PLANTEAMIENTO

El propio enunciado "La protección urbanística de los conjuntos históricos", da cuenta de la importancia del urbanismo y de sus técnicas en la conservación de los espacios culturales. Y es que desde el momento mismo en el que la tutela dispensada por el Derecho, originariamente centrada en el bien aislado, se extiende a los conjuntos históricos, las clásicas técnicas de policía administrativa -las prohibiciones de hacer o de no hacer impuestas al titular de los bienes- se manifestarán insuficientes ante la realidad de unos espacios cuyas características demandan una actuación pública de tutela en defensa de aquello que se trata de preservar. Desde ese momento, el urbanismo ganará la batalla a la policía administrativa y al fomento y la suerte de la protección empezará a correr paralela a la del propio éxito o fracaso del planeamiento urbanístico.

No es este el lugar propicio para el relato detallado de la historia del urbanismo en su proyección sobre los Centros Históricos; ni siquiera lo es para el examen acabado de la regulación que el Derecho urbanístico vigente dispensa a los Conjuntos Históricos. Las lógicas limitaciones de espacio solo permiten la exposición de algunas ideas que puedan llevar a la reflexión sobre la situación actual, así como sobre su previsible futuro. No obstante se impone una previa delimitación de la realidad a la que nos referimos; en otros términos, hay que aclarar de qué estamos hablando desde el punto de vista jurídico cuando se utilizan términos como de los de Ciudad Histórica, Centros Históricos, Conjuntos Históricos u otras expresiones análogas. Y es que puede ocurrir, y de hecho ocurre en no pocas ocasiones, que lo que bajo tal denominación se comprende en el lenguaje extrajurídico no coincide exactamente con el concepto legal o normativo de los propios términos.

II. LOS BIENES HISTÓRICOS EN EL DERECHO ESPAÑOL

Cualquier análisis del Patrimonio Histórico ha de partir de una previa delimitación de cuales son los bienes que se protegen bajo esta expresión ⁽²⁰⁾.

²⁰ Un amplio estudio de este tema y, en general, de todos los aspectos relativos al régimen jurídico del Patrimonio Histórico puede encontrarse en las diferentes monografías existentes en la materia. Entre ellas, y por orden cronológico, C. BARRERO RODRIGUEZ, *La ordenación jurídica del Patrimonio Histórico*, (Ed. Civitas-Instituto García Oviedo, 1990); M.R. ALONSO IBAÑEZ, *El Patrimonio Histórico. Destino público y valor cultural*, (Ed. Civitas-Universidad de Oviedo, 1991); J.M. ALEGRE AVILA, *Evolución y régimen jurídico del Patrimonio Histórico. (Configuración dogmática de la Propiedad histórica en la Ley 16/1985, de 25 de junio)*, (Ed. Ministerio de Cultura, 1994). En relación concretamente con el régimen jurídico del patrimonio inmobiliario cabe destacar la obra de M.R. ALONSO IBAÑEZ *Los espacios culturales en la ordenación urbanística* (Ed. Marcial Pons-Universidad de Oviedo, 1994).

No se trata, obviamente, de ahondar en el proceso de transformación experimentado por el concepto de Patrimonio cultural en su evolución histórica, marcado, como es sabido, por la progresiva ampliación de sus fronteras. Es suficiente con destacar que el artículo 46 de la Constitución de 1978 y las disposiciones dictadas en su desarrollo mandan tutelar el valor cultural. Los bienes se integran en el Patrimonio Histórico y, por consecuencia, se protegen en la medida en que son significativos para la historia de la civilización, nos aproximan –en clásica definición italiana– a los diferentes modos de vivir, pensar y sentir de los hombres en el tiempo y en el espacio. Un valor cultural que puede tener, y de hecho tiene tanto en la Ley 16/1985, de 25 de junio del Patrimonio Histórico Español (LPHE) como en las diferentes Leyes autonómicas entre ellas, la Ley 1/1991, de 3 de julio del Patrimonio Histórico de Andalucía (LPHA), muchas posibles plasmaciones –el interés científico, arqueológico, paleontológico, etnográfico o técnico– que puede hacerse presente en bienes de muy distintas características. En Monumentos, Jardines Históricos, Conjuntos de Interés Cultural, Sitios Históricos o Zonas Arqueológicas, tratándose de bienes inmuebles, pero, también, en bienes muebles, incluso, en lo que se conoce como Patrimonio inmaterial: tradiciones y costumbres en las que se manifiesta la vida de un pueblo. En definitiva, el bien podrá ser mueble o inmueble, de titularidad pública o privada, podrá poseer un interés digno de conservación en su individualidad o en conexión con otros bienes; lo que lo singulariza, en todo caso, es el valor de civilización que incorpora.

La definición ofrecida revela que la noción jurídica de bien cultural es ambigua e indeterminada en la medida en que el ordenamiento jurídico, como afirmara M.S. GIANNINI, “no le otorga un contenido propio en base a conceptos jurídicos precisos, sino que opera mediante el reenvío a disciplinas no jurídicas”⁽²¹⁾; de ahí justamente la necesidad de procedimientos de declaración, de concreción de los bienes históricos.

La LPHE establece dos procedimientos de calificación de bienes históricos: la declaración de interés cultural que da cabida, en términos de su artículo 9, a todos los bienes inmuebles y los muebles más relevantes desde el punto de vista de su conservación y la inscripción en el Inventario general, categoría reservada en aplicación del artículo 26 a los bienes muebles que siendo merecedores de protección no alcanzan, sin embargo, el valor suficiente para ser declarados de interés cultural. Aunque la LPHE otorga la competencia tanto para la declaración de interés cultural como para la inclusión en el Inventario General de bienes muebles al Gobierno de la nación, su alcance, en lo que hace a los bienes de interés cultural que son los que nos interesan, cambió radicalmente con el fallo interpretativo de la Sentencia del Tribunal Constitucional 17/1991, de 31 de enero en la que se resolvieron los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley. Entendió el Tribunal que la atribución que el artículo 9 de la Ley hace al Estado de la competencia para la declaración de bienes de interés cultural solo puede ser

21 *I beni culturali*. Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, núm. 1, 1976, pág. 8.

considerada conforme a la Constitución si se interpreta como no excluyente de posibles declaraciones efectuadas por las Comunidades Autónomas. “El inciso final del artículo 9.1 (“Declarados de interés cultural mediante Real Decreto de forma individualizada”) no se ajusta, dice la Sentencia, al bloque de la constitucionalidad más que si se entiende referido solamente a aquellos supuestos en que es competente el Estado para la ejecución de la Ley, es decir, los mencionados en el párrafo b) del citado artículo 6”²²; los bienes “adscritos a los servicios públicos gestionados por la Administración del Estado o que formen parte del Patrimonio Nacional”. Fuera de estos supuestos, excepcionales y residuales, desde luego, en el conjunto del Patrimonio Histórico, la competencia para la declaración de bien de interés cultural corresponde a las Comunidades Autónomas.

En conclusión, la competencia para declarar monumentos y conjuntos históricos en aplicación de los procedimientos previstos en la Ley del Estado pertenece a las Comunidades Autónomas.

Ahora bien, la mayoría de las Comunidades Autónomas no solo han considerado de su competencia la declaración de bien de interés cultural, sino, también, la regulación de otros procedimientos de declaración de bienes históricos con la consiguiente constitución de regímenes de protección propios distintos de los establecidos en la LPHE⁽²²⁾. De esta forma, y en estas Comunidades Autónomas, un bien inmueble puede protegerse a través de una declaración de interés cultural o través de su integración en alguna de esas otras categorías jurídicas creadas por su Ley de Patrimonio Histórico, con la importante consecuencia de que su régimen jurídico puede resultar notablemente distinto.

El ya famoso *Toro de Osborne* se ha convertido en un exponente extraordinariamente ilustrativo de esta idea. Sentenciados a muerte por la legislación de carreteras y posteriormente indultados por esa misma normativa, su tutela, como no podía ser de

22 Así lo ha hecho el País vasco en su Ley 7/1990, de 3 de julio (arts. 10 y 16), Cataluña en la 9/1993, de 30 de septiembre (art. 15) o Galicia en la Ley 8/1995, de 30 de octubre (arts. 8, 17 y 22 y así lo han hecho las más recientes Leyes 11/1998, de 13 de octubre del Patrimonio Cultural de Cantabria (arts. 13, 15, 26 y 33), 7/1998, de 12 de noviembre del Patrimonio Histórico de las Islas Baleares (arts. 5 y 14), 3/1999, de 10 de marzo, del Patrimonio cultural aragonés (arts. 12, 13 y 14) y 1/2001, de 6 de marzo, del Patrimonio cultural del Principado de Asturias (art. 9). Una exposición de las distintas categorías existentes puede encontrarse, entre otros, en los estudios de C. LOPEZ BRAVO (*Los bienes culturales en el Derecho estatal y autonómico de España*, Patrimonio cultural y Derecho, núm. 3, 1999, págs. 11-32) o D. FERNANDEZ DE GATTA SANCHEZ *El régimen jurídico de protección del Patrimonio Histórico en la legislación autonómica*, publicado en el mismo número de dicha Revista (págs. 33-85). Al fenómeno se ha referido también, en tono más crítico, F. LOPEZ RAMON (*Reflexiones sobre la indeterminación y amplitud del Patrimonio cultural*, Revista Aragonesa de Administración Pública, núm. 15, 1999, págs. 193-217).

Existen, no obstante, algunas Leyes autonómicas que han prescindido de la creación de categorías de protección distintas de las establecidas en la Ley del Estado. Es el caso de la Ley 4/1990, de 30 de mayo del Patrimonio Histórico de Castilla-La Mancha o de las más recientes Leyes 4/1998, de 11.VII, del Patrimonio cultural valenciano, 10/1998, de 9.VII, de Patrimonio Histórico de Madrid, 2/1999, de 29 de marzo del Patrimonio Histórico y Cultural de Extremadura y 12/2002, de 12 de julio, del Patrimonio Cultural de Castilla y León. Interesa destacar, sin embargo, que, a excepción de la de Castilla-La Mancha, en todas las Leyes citadas se reconoce la posibilidad, inexistente en la Ley del Estado, de que en el Inventario General del Patrimonio Histórico se incluyan bienes inmuebles.

otra manera, se remite al Derecho sobre los bienes históricos y a las Administraciones encargadas de su aplicación. Pues bien, siendo todas las figuras iguales, salvo en el tamaño al existir dos modelos, hay Comunidades Autónomas que los han declarado bienes de interés cultural y le aplican, por consiguiente, el régimen jurídico correspondiente a los bienes de esta naturaleza; otras que, como Andalucía, han optado por su inserción en el Patrimonio Histórico a través de procedimientos de declaración previstos en sus propias Leyes, lo que comporta la sujeción del bien al sistema de tutela que, en cada caso, se haya previsto; otras Comunidades Autónomas, finalmente, incoaron expedientes para la declaración de bien de interés cultural resolviendo que los bienes en cuestión carecen de la relevancia necesaria para pertenecer a esta categoría con lo cual, y al no prever sus ordenamientos otras vías de protección, han quedado al margen del Patrimonio Histórico y de las normas que lo rigen. En definitiva, un bien de idénticas características se ve sujeto a regímenes jurídicos muy distintos en las diferentes partes del territorio nacional. Un resultado muy controvertido doctrinalmente y sobre el que, sin duda, ha de reflexionarse teniendo en cuenta la declaración de competencias que en favor de las Comunidades Autónomas ha efectuado el Tribunal Constitucional en relación con la calificación de bienes de interés cultural, y también el dato importante de que, en ningún momento, ha tenido el Tribunal Constitucional la oportunidad de hacer pronunciamiento alguno sobre la decisión autonómica de crear vías o mecanismos propios de integración de bienes en el Patrimonio Histórico y, con ellos, sistemas de tutela diferentes de los previstos en la LPHE.

En Andalucía concretamente los centros históricos pueden encontrarse en una triple situación jurídica: a) conjuntos declarados de interés cultural cuyo régimen de protección será el establecido para esta categoría por la LPHE con el complemento, en su caso, del Derecho autonómico; b) bienes incluidos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico -categoría de protección creada por su Ley 3/1991- y que por mandato expreso de la norma se han de regir por las instrucciones que para cada uno de ellos se aprueben con ocasión de su catalogación; y c) espacios no declarados en aplicación del Derecho sobre los bienes históricos y que, por consecuencia, no quedan vinculados por lo dispuesto en esta rama del ordenamiento jurídico; su protección será exclusivamente la que pueda dispensarle el Derecho urbanístico.

En definitiva, no todos los conjuntos históricos se rigen por el mismo régimen jurídico; de ahí la necesidad de deslindar debidamente entre las diferentes hipótesis posibles. En este análisis vamos a referirnos a las normas de protección establecidas para los conjuntos de interés cultural.

III. LA PROTECCIÓN URBANÍSTICA DE LOS CONJUNTOS HISTÓRICOS.

El régimen urbanístico de los conjuntos históricos se concreta fundamentalmente en las normas que disciplinan el planeamiento urbanístico, aunque, también, existen otras reglas importantes en relación con la ruina de edificios históricos.

1. El planeamiento de protección de los conjuntos históricos

1.1. Algunas notas sobre la historia del urbanismo de protección.

Aunque es usual en la doctrina la referencia a que la incorporación del planeamiento como técnica de protección jurídica constituye una de las grandes aportaciones de la LPHE, no puede afirmarse que esa norma carezca de precedentes; se enmarca en un régimen ya definido, el establecido desde 1956 por las Leyes del Suelo; un Derecho al que, por lo demás, no deroga y con el que está necesariamente llamado a convivir; Derecho, por cierto, sometido hoy a una profunda revisión que arranca de la STC 61/1997, de 20 de marzo en la que se declaró la inconstitucionalidad de buena parte del TRLS de 1992 y que en nuestra Comunidad Autónoma se concretará en su ya próxima Ley de Ordenación Urbanística actualmente en tramitación parlamentaria. Resulta, pues, aconsejable, con carácter previo al examen de lo dispuesto en la Ley del Patrimonio Histórico de 1985, un breve repaso de las normas de protección de los conjuntos históricos contenidas en la Legislación urbanística, así como un somero balance de su aplicación en el momento en el que se plantea la reforma de la Ley del Patrimonio histórico-artístico de 1933, precedente inmediato de la norma vigente.

La Ley del Suelo, desde su primera redacción en 1956, contiene, en efecto, un conjunto de previsiones importantes para la protección de los núcleos históricos. En síntesis puede afirmarse que estas Leyes regulan la defensa de los valores culturales en un doble plano: en el de las determinaciones de directa aplicación y en el ámbito del planeamiento urbanístico. En el primero resulta obligada la referencia a la norma general de protección de la estética consagrada en 1956 y que se mantiene en las Leyes posteriores; en el segundo, el conjunto de disposiciones reguladoras del planeamiento urbanístico en las que la defensa de la ciudad histórica aparece, de una parte, como una de las posibles determinaciones de algunos de los instrumentos de planeamiento -Plan Nacional, Planes Directores Territoriales de Coordinación y Planes Generales de Ordenación Urbana y, de otra, como contenido y finalidad específica de uno de ellos: los Planes Especiales.

Prescindiendo del análisis del Plan Nacional, nunca elaborado y hoy desaparecido tras la declaración de inconstitucionalidad de los preceptos del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 que lo regulaban por la STC 61/1997, de 20 de marzo, puede afirmarse que los Planes Directores Territoriales de Coordinación, sustituidos hoy por planes de análogo significado creados por las Comunidades Autónomas tenían y tienen una extraordinaria trascendencia en la defensa de los conjuntos históricos en cuanto instrumentos llamados al establecimiento de directrices para la ordenación del territorio. La propia experiencia demuestra que la protección integral de los conjuntos históricos depende no solo de la intervención desarrollada en su propio ámbito, sino también, y en muy buena medida, de la acción ejercida sobre el más amplio espacio que los circunda. La misma relevancia otorgada a estos últimos Planes ha de conferirse a los Planes Generales de Ordenación Urbana. Al margen de su genérica capacidad de determinación

de una política global de conservación de los valores culturales, la eficacia de este plan sobre los conjuntos históricos deriva, de una parte, de la posible inclusión en ellos de medidas protectoras dentro del conjunto de determinaciones que operan al margen de la clasificación del suelo; y, de otra, de su capacidad para convertirse en el instrumento de ordenación concreta del suelo urbano. La protección del Patrimonio Histórico era y es objeto también en la Legislación urbanística de un instrumento concreto de planeamiento: los Planes especiales, a los que, entre sus numerosos objetivos, se encomienda el de tutela de los conjuntos históricos y a los que haremos referencia más adelante.

En suma, la normativa urbanística incorpora a la regulación del planeamiento los elementos precisos para una correcta actuación en apoyo y defensa de los centros históricos. La valoración favorable de este orden normativo no puede trasladarse, sin embargo, al ámbito de su aplicación, en el que puede hablarse de un auténtico fracaso del urbanismo de protección desarrollado en España en el periodo comprendido entre 1956 y 1985, años de publicación de la primera Ley del Suelo y de la LPHE vigente ⁽²³⁾. Entre el conjunto de razones que explican este fracaso cabe destacar las siguientes:

a) El incumplimiento de las previsiones contenidas en la Ley del Suelo.

El grado de implantación de la legislación urbanística sobre el planeamiento de los conjuntos históricos fue muy escaso. El Plan Nacional no llegó nunca a elaborarse; de los Planes Directores Territoriales de Coordinación se hizo un uso muy escaso y los Planes Generales de Ordenación Urbana prescindían por lo general de la ordenación de los conjuntos históricos con remisión a unos Planes Especiales que, en muchos casos, no llegaban a aprobarse o lo hacían con considerable retraso cuando ya, incluso, el deterioro del área afectada era irreversible. En definitiva, el planeamiento realizado no fue capaz ni de solucionar los problemas concretos de las áreas histórico-artísticas ni, mucho menos, de lograr su adecuada inserción en la ordenación del más amplio espacio en el que se integran ⁽²⁴⁾; en su lugar, se desarrollaría un urbanismo parcial y fragmentario gestionado, a su vez, por una Administración pública compartimentada que, lejos de favorecer la integración, contribuiría, en no poca medida, a una visión parcial en la solución de los problemas del suelo.

b) Las dificultades de la gestión urbanística en el suelo urbano.

No por de sobra destacada puede dejar tampoco de hacerse referencia aquí a una de las notas más sobresalientes de las Leyes del Suelo de 1956 y 1975: el triunfo en ellas de una perspectiva desarrollista o de ensanche. Eran Leyes pensadas para una

²³ Vid. al respecto, E. BARRERO GONZALEZ (*La conservación de las ciudades histórico-artísticas*, Revista de Estudios de la Vida Local, núm. 215, 1982; en particular, págs. 435-444).

²⁴ El ejemplo, en este punto, de Sevilla es aleccionador. Ni el Plan General de Ordenación Urbana de 1962 ni el denominado Proyecto de Reforma Interior del Casco antiguo (PRICA) adoptaron previsiones para la ordenación de los Conjuntos Históricos, sino que se remitieron a veintidós Planes Especiales de protección que nunca llegaron a aprobarse. Paradójicamente se llegó a aprobar, sin embargo, uno que no estaba previsto: el de la calle San Fernando (Vid. sobre la materia E. BARRERO GONZÁLEZ, *Pequeñas historias de Sevilla: la calle San Fernando*, Ed. Ateneo de Sevilla, 1980).

acción urbanística dirigida a la creación de suelo. La intervención sobre la ciudad heredada quedaba al margen, si no de las determinaciones concretas de los planes, si, al menos, de los principios en los que se asientan e inspiran. Tal característica dejó sentir sus efectos de manera muy especial en las técnicas de ejecución del planeamiento que diseñan y regulan; técnicas exclusivamente previstas para disciplinar la conversión del suelo rústico en urbano y no para gestionar operaciones que se desarrollasen sobre éste. La reparcelación, mecanismo sobre el que se hace descansar la consecución del necesario principio de igualdad en la ordenación urbanística, se mostró, desde sus mismos orígenes, una técnica insuficiente cuando se trataba de intervenir en suelo urbano en donde la consecución de polígonos de actuación que dieran cumplimiento a las exigencias legales se hacía muy difícil, cuando no imposible.

Esta falta de adecuación de los instrumentos legales a la realidad del suelo urbano hizo surgir una serie de mecanismos que en el borde mismo de la legalidad intentaban hallar fórmulas que hicieran posible la garantía del principio de igualdad en las operaciones urbanísticas sobre la ciudad consolidada. Entre ellos destacan las Transferencias de Aprovechamiento Urbanístico, las posibilidades derivadas de la gestión convenida o el establecimiento de contribuciones especiales. Ninguna de estas soluciones obtendría, sin embargo, resultados mínimamente satisfactorios por causas de muy diversa índole y de imposible examen en este momento ⁽²⁵⁾. En suma, la ejecución del planeamiento fallaba en los conjuntos históricos por la insuficiencia de la propia regulación legal y el escaso resultado obtenido por aquellas vías que intentaban suplirla, lo que condujo a una generalizada aplicación del artículo 87.3 de la LS en su redacción de 1976: "Las ordenaciones -afirmaba- que impusieran vinculaciones o limitaciones singulares que lleven consigo una restricción del aprovechamiento del suelo que no pueda ser objeto de distribución equitativa entre los interesados conferirá derecho a indemnización". El precepto, cuya lógica dentro del sistema general arbitrado por la Ley, admitía poca discusión, estaba pensado, sin embargo, para situaciones excepcionales; de ahí que cuando su aplicación se convierte en regla casi general de ejecución de determinados planeamientos mostrara una absoluta ineficacia. Ni podía por su propia naturaleza servir de soporte a operaciones urbanísticas de cierta envergadura, pensado, como estaba, para acciones concretas, ni la Administración contaba con los recursos económicos que su empleo inevitablemente exigía. En definitiva, el artículo 87.3 no podía constituir la vía normal de ejecución del planeamiento de los conjuntos históricos.

c) La falta de coordinación entre la normativa urbanística y la legislación histórico-artística.

Este es otro de los motivos que más directamente contribuyó a la ineficacia de la intervención urbanística sobre los centros históricos, exponente, además, de uno de los rasgos más sobresalientes de la actuación pública de tutela desarrollada bajo la vigencia

²⁵ Un desarrollo del empleo de estas técnicas, con cita de la doctrina sobre la materia puede encontrarse en C. BARRERO RODRIGUEZ (*Los conjuntos históricos y el planeamiento de protección en Andalucía* Revista Andaluza de Administración Pública, núm. 16, 1994 págs. 39 y ss.).

de la Ley del Patrimonio histórico-artístico de 1933. Una descoordinación que hay que buscar tanto en el ordenamiento jurídico como en una práctica administrativa que, lejos de buscar fórmulas de colaboración, favorecería, en no poca medida, al distanciamiento entre ambos órdenes normativos.

Al margen del detalle de los preceptos concretos que propiciaron esta situación, puede afirmarse que se terminó por consagrar, con el firme respaldo de una consolidada jurisprudencia, un modelo conforme al cual toda actuación en un bien declarado histórico-artístico -ya fuera individualmente, ya en cuanto parte de un conjunto- requería una doble autorización: la de las Comisiones del Patrimonio Histórico -cuyas competencias fueron posteriormente transferidas a las Comunidades Autónomas- en aplicación de la legislación específica de protección del valor cultural y la de los Municipios de acuerdo con la legalidad urbanística. Se daba, además, la paradoja de que la Administración más poderosa, la estatal, era titular de las técnicas más débiles en la acción de conservación: las de policía administrativa; en tanto que la Administración municipal, carente, las más de las veces, de suficientes medios materiales y personales para el ejercicio de su labor, tenía en sus manos el planeamiento, el más importante instrumento jurídico de defensa de la monumentalidad de cuantos el Derecho conoce.

1.2. La regulación del planeamiento de protección en el Derecho vigente.

La LPHE regula el planeamiento de protección en sus artículos 20 y 21 en términos que han sido objeto de un amplio desarrollo por el ordenamiento autonómico. Del régimen definido en estos preceptos, así como en la LPHA y su Reglamento de desarrollo pueden destacarse las siguientes ideas:

A. La amplia libertad con la que en aplicación de la Ley del Estado cuenta la Administración municipal para la elección de la figura de planeamiento que haya de ordenar sus espacios de interés cultural, aunque sean, ciertamente, los Planes Generales de Ordenación Urbana y, muy particularmente, los Planes Especiales los que posean una mayor idoneidad para este fin. Leyes de Patrimonio Histórico como, por ejemplo, las de Andalucía o Madrid, especifican el conjunto de figuras de planeamiento que pueden servir para la planificación de los conjuntos históricos, acabando de esta forma con la interpretación, ciertamente infundada, de que el precepto exige necesariamente un Plan especial ⁽²⁶⁾, solución, sin embargo, expresamente acogida por otras Leyes autonómicas ⁽²⁷⁾.

²⁶ Artículos 32.1 y 29, respectivamente. Otras Leyes utilizan fórmulas más genéricas. Así la de Cataluña se refiere a un "instrumento urbanístico de protección" (artículo 33.2), la del Principado de Asturias a "planes urbanísticos de protección" (artículo 55.2) y la de Castilla y León "a plan especial de protección del área afectada u otro instrumento de los previstos en la legislación urbanística o de ordenación del territorio que cumpla en todo caso los objetivos establecidos en esta Ley" (artículo 43.1), amparando, en todo caso, cualquier plan jurídicamente posible e idóneo para la satisfacción del fin propuesto. En otros casos la determinación de las figuras posibles resulta de sus Leyes urbanísticas como, por ejemplo, en Navarra (Ley 10/1994, de 4 de julio, artículo 92) o Aragón (Ley 5/1995, de 25 de marzo, artículo 59).

²⁷ Es el caso concretamente de las Leyes de Galicia, Valencia, y Canarias que exigen que el plan de protección sea un Plan Especial (artículos 45, 34.2 y 30.1, respectivamente). La Ley de Extremadura, por su parte, se expresa en términos menos contundentes declarando que, en principio, será un Plan Especial aunque, si las circunstancias lo requieren, son posibles otras figuras de planeamiento (artículo 40.1).

B. El carácter obligatorio con el que el plan de protección se establece ⁽²⁸⁾; una previsión que contrasta, sin embargo, con el escaso nivel de implantación práctica de la medida, a lo que colabora decididamente la ausencia de toda suerte de garantías en la LPHE frente a eventuales incumplimientos de sus mandatos. Imbuidas probablemente por la preocupación ante la falta de cumplimiento de la previsión legal, algunas Leyes autonómicas han previsto diferentes medidas en garantía de la efectiva puesta en marcha del proceso de planeamiento; entre otras, la ayuda de la Administración autonómica a la municipal en la redacción de los planes ⁽²⁹⁾, la suspensión por la Comunidad Autónoma del planeamiento que se considera contrario a la protección ⁽³⁰⁾ e, incluso, la subrogación de esta Administración en las competencias propias de los Municipios ⁽³¹⁾. Una mención especial merece en nuestra Comunidad Autónoma el Programa Regional para el Planeamiento de Centros Históricos aprobado en mayo de 1994 por Orden conjunta de las Consejerías de Obras Públicas y Cultura y con el que se da un importante paso adelante en apoyo al proceso planificador de los centros históricos en Andalucía ⁽³²⁾.

²⁸ Los Tribunales vienen destacando este carácter obligatorio del planeamiento de protección. Particularmente significativa en este sentido puede considerarse la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria de 5 de septiembre de 1997 (RJCA 2457) en la que se afirma que los planes de protección previstos en el artículo 20 de la LPHE no constituyen, "un instrumento de formulación voluntaria o libre de los Ayuntamientos, ni una pía recomendación que se dirige a las entidades públicas, sino un deber que la Ley les impone para ser cumplido en un plazo razonable de tiempo La Ley, por tanto, regula la ausencia de Plan Especial como una situación puramente transitoria" de ahí que ".... la falta de Plan Especial no amplía la esfera de decisión de la Administración ni ensancha las facultades, ni las hace más discrecionales, que tiene para controlar y ordenar la actividad de los particulares potencialmente afectante al campo de los bienes culturales protegidos. Antes al contrario, el régimen legal que taxativamente impone la propia Ley de 1985, la cual, además, ha de ser interpretada en términos estrictos y garantizadores de la satisfacción de los fines que la inspiran, implica una restricción material de aquellas facultades en tanto no se apruebe el Plan Especial, las posibilidades de intervención en los inmuebles integrantes del conjunto son mínimas ...".

²⁹ Destaca en esta línea la actuación desarrollada por la Comunidad Autónoma de Andalucía. En el artículo 30.3 de su Ley de Patrimonio Histórico, desarrollado por el reglamento de 1995, ya previó la posibilidad de que la Consejería de Cultura fijara las directrices que deban regir la formación, modificación o revisión de los planes de planeamiento y gestión municipal.

³⁰ En tal sentido, Ley de las Islas Baleares (artículo 36.3).

³¹ Algunas Leyes autonómicas reconocen, en efecto, la potestad de la Comunidad Autónoma para subrogarse en la competencia municipal de planeamiento de los centros históricos. Así lo hace la de Andalucía (artículo 30.4) o la de Canarias en cuya aplicación la falta de aprobación inicial del Plan de protección en los dieciocho meses siguientes a la declaración del conjunto determinará que los Cabildos deban subrogarse "en las competencias, previa audiencia del Ayuntamiento afectado" (artículo 30.2). La Ley del Principado de Asturias, de otra parte, subordina esta posibilidad al previo requerimiento a los Ayuntamientos y al transcurso del plazo que reglamentariamente se establezca (artículo 55.6).

³² El Programa, aprobado por Orden de 9 de mayo de ese año, modificada en el año 1997, adopta dos grandes medidas: a) impone a las Direcciones Generales de Bienes Culturales, Ordenación del Territorio y Urbanismo y Arquitectura y Vivienda, así como a las Delegaciones Provinciales de las respectivas Consejerías el deber de proceder "al desarrollo y ejecución del conjunto Programa, y la adaptación y coordinación de las Ordenes por la que se regula la concesión de ayudas a las Corporaciones Locales de las respectivas Consejerías a los contenidos del PRPCH"; y b) crea como órgano impulsor, la Mesa de Coordinación del Programa integrada por representantes de ambas Consejerías. El Anexo de la Orden establece los "Programas y líneas de actuación" en su triple modalidad de "Cooperación municipal", "Apoyo a la formulación del planeamiento" y "Actuaciones complementarias". El primero de ellos tiene por fin el apoyo a la redacción, ejecución y gestión del planeamiento municipal; los segundos, el servir "de soporte instrumental al Programa de Planeamiento y Gestión Municipal, y en concreto a los procesos de formulación del planeamiento municipal"; el Programa de actuación complementaria, por último, "debe servir de soporte instrumental al Programa de planeamiento y gestión municipal, acometándose con carácter muy realista en función de los medios disponibles y de la capacidad de gestión de ambas Consejerías".

C. Los Planes Especiales de protección pueden aprobarse, según resulta del artículo 20.1 de la LPHE, sin la previa existencia de planeamiento general e, incluso, en contradicción con sus determinaciones. Estas previsiones han sido objeto de importantes controversias doctrinales y plantean no pocos problemas en su aplicación práctica; sobre todo, la segunda de ellas. Las Leyes autonómicas de Patrimonio Histórico no suelen pronunciarse sobre esta cuestión ⁽³³⁾ aunque si lo hacen las de urbanismo en términos no siempre coincidentes con los de la Ley estatal del Patrimonio Histórico. En el tratamiento de esta cuestión ha de diferenciarse lógicamente entre cada una de las operaciones amparadas por el precepto: la aprobación de Planes Especiales sin la previa aprobación del planeamiento general y la posible alteración de éste por un instrumento de inferior rango, en principio, como es el Plan Especial.

La LPHE al consagrar la posibilidad de Planes Especiales autónomos introduce una modificación importante en el régimen establecido por el Texto Refundido del Suelo de 1976 y el Reglamento de Planeamiento de 1978 en el que los Planes Especiales de protección no figuran expresamente entre los planes de esta naturaleza que pueden anteceder en su aprobación al Plan General ⁽³⁴⁾. La regla establecida en 1985 podía resultar o no oportuna pero, en ningún caso, discutible en su aplicación teniendo simplemente en cuenta su condición de norma posterior al Texto Refundido del Suelo de 1976 entonces vigente. Los problemas surgirán cuando el nuevo Texto Refundido del Suelo de 1992 establezca una regulación de los Planes Especiales autónomos no del todo coincidente con lo establecido en el artículo 20.1 *in fine* de la LPHE. En efecto, el artículo 84 del Texto Refundido reconoce la posibilidad de que los Planes Especiales de protección de los conjuntos históricos puedan preceder al Plan General de Ordenación Urbana aunque siempre habrán de ser planes de “desarrollo de previsiones contenidas en los Planes territoriales”, exigencia no prevista en la LPHE. Aunque en favor de la vigencia del artículo 84 del Texto Refundido de 1992 pudiera esgrimirse de nuevo, y así se hizo desde no pocos ámbitos, el argumento de que la Ley posterior deroga a la anterior, cabía también la defensa de la plena aplicación del artículo 20.1 de la LPHE dada su condición de Ley especial frente a la norma general establecida en la Ley del Suelo, principio, como es sabido, igualmente fundamental en el proceso de selección de la norma aplicar. El conflicto desaparecería con la declaración de inconstitucionalidad del citado artículo 84 por la STC 61/1997, de 20 de marzo y la renovada vigencia del Texto Refundido de 1976, aunque, de inmediato, se va a situar en un ámbito distinto, en el de la confrontación entre una Ley estatal, la del Patrimonio Histórico, y las Leyes autonómicas

³³ Las excepciones en este sentido vienen dadas por las Leyes de Galicia, Cantabria, Extremadura y por la más reciente de Castilla y León que en sus artículos 45.1 *in fine*, 62.3, 40.1 y 43.2, respectivamente reproducen la regla establecida en la Ley del Estado o la de Valencia que impone la obligada aprobación del Plan Especial “aun en el caso de que el municipio de que se trate careciere de planeamiento general” aunque nada establece sobre la posibilidad de que el vigente sea contradictorio con la protección (artículo 34.2), hipótesis ya prevista, sin embargo, en su Ley reguladora de la actividad urbanística, Ley 6/1994, de 15 de noviembre, en términos favorables a la posibilidad de que un Plan Especial de protección pueda modificar el planeamiento general (artículo 12 d).

³⁴ Vid. artículo 76 del Reglamento de Planeamiento.

micadas sobre Ordenación del suelo y Urbanismo. Sin entrar en el detalle de las regulaciones autonómicas del planeamiento especial puede destacarse su disparidad en la regulación de la cuestión que nos ocupa. Existen numerosas Leyes autonómicas para las que los Planes Especiales, al menos los que tienen por finalidad la protección de los conjuntos históricos, han de ser necesariamente planes de desarrollo de un previo instrumento de planeamiento de mayor alcance que, por lo común, no tiene por qué ser un Plan General de Ordenación Urbana ⁽³⁵⁾; otras, por el contrario, permiten expresamente el Plan Especial independiente o autónomo ⁽³⁶⁾, grupo en el que se incluirá la Comunidad Autónoma de Andalucía de aprobarse, en sus actuales términos, el Proyecto de Ley de Ordenación urbanística que se debate en su Parlamento ⁽³⁷⁾. Es claro que ningún problema existe allí donde la LPHE y la norma urbanística mantienen la misma regla; los problemas surgen obviamente ante la necesaria determinación de la disposición prevalente en las Comunidades Autónomas en las que existan reglas contrapuestas. La cuestión ha de resolverse en favor lógicamente de la instancia competente para la regulación del planeamiento de protección, la autonómica, afirmación que, desde luego, podía ser discutida en 1985 pero no hoy cuando ya el Tribunal Constitucional en sus Sentencias 17/1991, de 31 de enero y 61/1997, de 20 de marzo ha definido el alcance de las competencias estatales y autonómicas sobre el Patrimonio Histórico y el planeamiento urbanístico, respectivamente. Cabe advertir aún la existencia de algunas Comunidades Autónomas, señaladamente las de Galicia y Valencia, en las que la discrepancia de criterios se produce entre dos normas propias: la de Patrimonio Histórico y la Urbanística. Si en el caso de Valencia el conflicto ha de resolverse a favor de la primera dada su doble condición de Ley posterior en el tiempo y de norma especial, a favor, por tanto, de la posible aprobación de Planes Especiales de protección sin la previa existencia de un Plan General, en el caso de Galicia, por el contrario, parece que ha de imperar el criterio establecido en la norma urbanística, no ya por haberse dictado más tarde sino por la expresa mención que en ella se contiene a los Planes Especiales de protección de los conjuntos históricos entre los que necesariamente han de dictarse en desarrollo de previsiones contenidas en Normas Provinciales de planeamiento o en Planes Generales de Ordenación

³⁵ En esta línea se sitúan las Leyes 10/1994, de 4 de julio de la Comunidad foral Navarra, de ordenación del territorio y urbanismo (artículo 90), 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la actividad urbanística valenciana (artículo 12), 1/1997, de 24 de marzo, del Suelo de Galicia, (artículo 26), 2/1998, de 4 de junio de ordenación del territorio y de la actividad urbanística de Castilla-La Mancha (artículo 29), 15/2001, de 14 de diciembre, de suelo y ordenación territorial de Extremadura (artículos 54 y 72), 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid (artículo 34) y 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña (artículos 55 y 67).

³⁶ Son los casos de las Leyes 10/1998, de 2 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo, de la La Rioja (artículo 75), 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla-León (artículo 33.4), 1/2001, de 24 de abril, de suelo de Murcia (artículo 107), 3/2002, de 19 de abril, del Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística del Principado de Asturias que excepcionalmente permite que los Planes Especiales de protección puedan “aprobarse en ausencia de planeamiento general cuando su existencia venga impuesta por una ley, y además, cuando no estuviera establecida una ordenación detallada o fuera necesario modificar la ya establecida ...” (artículo 56), así como por la anterior 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación del Territorio y régimen urbanístico del suelo de Cantabria que remite a lo dispuesto en la legislación sectorial (artículo 59.4).

³⁷ El Proyecto de Ley reconoce expresamente la posibilidad de que los Planes Especiales que tengan por objeto “conservar, proteger y mejorar el medio urbano y, con carácter especial, el patrimonio portador o expresivo de valores urbanísticos, arquitectónicos, históricos o culturales” puedan formularse en “ausencia de Plan General de Ordenación Urbana” excepcionándose de esta forma la regla general que el propio proyecto establece.

Urbana y la consiguiente falta de referencia a ellos en la determinación de los Planes Especiales posibles en ausencia de un previo planeamiento ⁽³⁸⁾. En cualquier caso, cabe lamentar una disparidad de criterios que no hace sino enturbiar el tema y que el legislador autonómico puede y debe evitar.

La segunda de las cuestiones suscitadas por el artículo 20.1 *in fine* de la LPHE plantea, como ya se indicó, el alcance de la posible alteración de un Plan general por uno especial con fundamento en la previsión que establece que “la obligatoriedad de dicho plan no podrá excusarse en la preexistencia de otro planeamiento contradictorio con la protección”. Es evidente que ningún problema ha de suscitarse en los supuestos en los que el plan que ha de modificarse tiene el mismo rango que el nuevo que pretende dictarse.

Al margen del detalle de ese debate, puede señalarse que la interpretación que debe prevalecer es la que considera que la posible modificación de un Plan General de Ordenación Urbana por uno Especial debe entenderse limitada a las previsiones del Plan General que fijan la ordenación específica del suelo urbano, quedando, por consiguiente, al margen de ella aquella otra parte del Plan que diseña la estructura fundamental del territorio y que viene a coincidir con el conjunto de determinaciones que se imponen al margen de la clasificación del suelo. Una interpretación contraria supondría consagrar la posibilidad de que por la vía de un Plan Especial se contradiga de una manera fragmentaria las determinaciones que sirven a la definición de los grandes ejes que vertebran el territorio, al tiempo que se extenderían las funciones del Plan Especial más allá de los límites que le son consustanciales en aplicación de los principios que rigen el sistema general de planeamiento. Esta interpretación que cuenta con el respaldo de una jurisprudencia recaída hace ya años ⁽³⁹⁾, se ha visto plenamente confirmada en las Leyes urbanísticas de las Comunidades Autónomas que expresamente reconocen, en los términos expuestos, la posibilidad de que un plan de superior rango como es el general, sea reformado por uno especial ⁽⁴⁰⁾. Así se recoge igualmente en el Proyecto de Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía ⁽⁴¹⁾.

38 Vid. el artículo 26 de la Ley 1/1997, de 24 de marzo, del Suelo de Galicia.

39 Esta solución encuentra pleno respaldo en la jurisprudencia del Tribunal Supremo. En tal sentido SSTS de 20 de diciembre de 1984 (Ar. 6704), 23 de septiembre de 1987 (Ar.7748), 13, 17 y 25 de febrero de 1989 (Ars. 1116, 1271 y 1299), 6 de febrero, 6 de junio y 17 de octubre de 1990 (Ar. 945, 4814 y 8137).

40 Así se establece con claridad en la Ley 3/2002, de 19 de abril del Régimen del suelo y ordenación urbanística del Principado de Asturias cuyo artículo 55.2 señala que “los Planes Especiales no podrán sustituir al plan General de Ordenación en su función de establecer la ordenación integral propia del territorio en el ámbito municipal ...”. En el mismo sentido se pronuncian las Leyes de urbanismo de La Rioja (artículo 75), Murcia (artículo 108.2), Aragón (artículo 54.3), Castilla-León (artículo 47.2) y Cantabria (artículo 60.2), así como el Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo del Texto refundido de las Leyes de ordenación del territorio y espacios naturales de Canarias (artículo 37.4).

41 Proyecto, en efecto, que, de una parte, afirma que “los Planes Especiales desarrollan y complementan las determinaciones del Plan General de Ordenación Urbanística, pudiendo modificar las pertenecientes a su ordenación pormenorizada potestativa”, en tanto que, de otra, declara que “en ningún caso podrán los Planes Especiales sustituir a los Planes de Ordenación del territorio ni a los Planes Generales de Ordenación urbanística en su función de instrumentos de ordenación integral del territorio, sin perjuicio de las limitaciones de uso que puedan establecer”.

D. El artículo 20 de la LPHE define el ámbito espacial del plan de protección por referencia al espacio afectado por la declaración de interés cultural. En realidad ha considerarse que esta norma establece un mínimo indisponible, quedando en manos de los Municipios la posibilidad de ampliar dicha superficie en aplicación del régimen urbanístico general.

Las Leyes de Patrimonio Histórico de Andalucía y Aragón reconocen expresamente la posibilidad, ausente en la LPHE y en el resto de las disposiciones autonómicas, de una planificación del conjunto histórico a través de diferentes instrumentos de planeamiento ⁽⁴²⁾, previsión con la que se responde a los problemas planteados por conjuntos de grandes dimensiones y problemas muy distintos en sus diferentes zonas. Por su parte, las Comunidades de Castilla-León y del Principado de Asturias contemplan en sus Leyes de urbanismo una hipótesis diferente, la de Planes Especiales que afecten a varios Municipios “a fin de abarcar ámbitos de protección completos” ⁽⁴³⁾.

E. El contenido de los planes de protección constituye, como es notorio, una cuestión de particular trascendencia; de él depende, en última instancia, la consecución de los objetivos que los justifican. Entre las determinaciones legalmente previstas figuran la delimitación de usos, determinación de las áreas de rehabilitación integrada que permitan la recuperación del área residencial y de las actividades económicas adecuadas y los criterios relativos a la conservación de fachadas y cubiertas e instalaciones sobre ellas.

Singular atención ha de dispensarse en este ámbito a la regulación que la LPHE realiza de las operaciones de remodelación urbana en el extremo relativo a la prohibición de alteración de alineaciones en los conjuntos históricos. El artículo 21.3 de la Ley subordina dichas operaciones de remodelación urbana, que excepcionalmente permite, a que se mantengan “las alineaciones urbanas existentes”. La Ley comete así el error de pensar que haciendo intangible la realidad dada en 1985 está contribuyendo a una mayor protección, sin tener en cuenta que en algunos casos la preservación de los conjuntos históricos exige precisamente la modificación de alineaciones. La Administración encargada de la aplicación de la norma no dudó en considerar que lo que el citado artículo 21.3 de la LPHE trata de preservar es la trama histórica, pero no, desde luego, las alineaciones rotas a consecuencia fundamentalmente de los ensanches previstos, y mas tarde abandonados, en planes de los años sesenta y setenta del siglo pasado. El Tribunal Supremo, sin embargo, se ha opuesto a esta interpretación de la Ley en Sentencias de 5

42 La primera de ellas permite que el planeamiento se realice por “zonas que merezcan consideración homogénea” previa autorización en ese sentido de la Consejería de Cultura (artículo 32.2); la segunda se refiere a que “la declaración de conjunto histórico determinará la obligación para el Ayuntamiento afectado de aprobar uno o varios planes especiales de protección del área afectada por la declaración u otro instrumento de planeamiento ...” (artículo 41).

43 Vid. respectivamente sus artículos 48.1 y 56.

de marzo de 1999 ⁽⁴⁴⁾ y 2 de febrero de 2000 ⁽⁴⁵⁾ con el argumento principal de que “el sentido gramatical del texto es inequívoco” por lo que “la interpretación literal es, por ello, suficiente y obligada”. Algunas Leyes autonómicas han superado con buen sentido esta tajante prohibición al permitir una modificación de alineaciones si con ella se contribuye “a la conservación general del conjunto”. Así lo hizo tempranamente la Ley del Patrimonio cultural vasco y, más tarde, las Leyes de Galicia, Valencia, Aragón, Canarias, Madrid, Cantabria y Extremadura ⁽⁴⁶⁾; otras, en cambio, nada establecen, caso de la Ley andaluza, en tanto que otras como las de Cataluña y las Islas Baleares reproducen la prohibición establecida en la disposición estatal ⁽⁴⁷⁾, sin que quepa olvidar aquellas Comunidades Autónomas que, como es el caso señalado de la de Castilla-León, han superado la tajante limitación establecida en la LPHE en su Ley urbanística ⁽⁴⁸⁾, aunque hoy esa posible alteración de alineaciones figure ya también en el su Ley del Patrimonio Cultural ⁽⁴⁹⁾.

F. La aprobación del plan de protección tiene efectos muy importantes para el otorgamiento de licencias en el conjunto histórico. La LPHE altera, si bien de forma parcial, la tradicional exigencia de doble autorización que en aplicación de la Ley del Patrimonio histórico-artístico de 1933 y de las Leyes del Suelo se requería para cualquier actuación en un bien declarado Monumento o ubicado en un Conjunto histórico-artístico, estableciendo un nuevo régimen, reproducido en algunas Leyes autonómicas ⁽⁵⁰⁾, que se asienta en las siguientes reglas: a) conservación del principio de dualidad competencial -licencia urbanística y autorización de los órganos de la Administración de Cultura- para cualquier actuación en un bien cultural hasta el momento de la aprobación del planeamiento de protección; b) suficiencia de la licencia municipal con simple deber de información a los órganos de Cultura a partir de esa fecha; y c) exclusión de la regla general y mantenimiento, por tanto, de la doble autorización para las operaciones que

44 Ar. 2165. Un comentario de esta sentencia puede encontrarse en C. BARRERO RODRIGUEZ, (La alteración de alineaciones en los conjuntos históricos. La interpretación del artículo 21.3 de la Ley del Patrimonio Histórico Español (A propósito de la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de marzo de 1999). Patrimonio Cultural y Derecho, núm. 3, 1999, págs. 301-306). A la falta de adecuación del criterio legal a la realidad se ha referido más recientemente T.R. FERNANDEZ RODRIGUEZ (La ordenación urbanística de los Conjuntos Históricos: breve denuncia de los excesos al uso, Urbanismo y Rehabilitación, núm. 1, 2000, págs. 43 y 4).

45 Ar. 788

46 Vid., respectivamente, sus artículos 46.2, 28, 39.2 a), 43.2 a), 34.2, 33, 53.2 b) y 41.2.

47 Artículo 35.2 a) y 39.3.

48 En efecto, la Ley de urbanismo de esta Comunidad Autónoma del año 1999 establece en su artículo 37 b) y en relación con el planeamiento de protección de los conjuntos históricos que “en suelo urbano, se mantenga la trama urbana, las alineaciones y las rasantes existentes, salvo en los ámbitos que se delimiten para realizar actuaciones de reforma interior orientadas a su descongestión, a la mejora de las condiciones de habitabilidad, a la rehabilitación de las construcciones, o a la obtención de suelo para dotaciones urbanísticas”.

49 Vid. artículo 42.4 de la Ley 12/2002, de 11 de julio.

50 Leyes de Valencia (artículo 35), Islas Baleares (artículo 37), Canarias (artículo 33) o Castilla y León (artículo 44).

tengan como base física un inmueble declarado monumento, jardín histórico o que se halle ubicado en el entorno de uno u otro. De esta forma el principio general establecido queda considerablemente debilitado por el juego de una excepción que en muchos conjuntos históricos, al contar con numerosos inmuebles individualmente declarados de interés cultural, termina por convertirse en norma de común aplicación. Algunas Leyes autonómicas han ampliado los supuestos de suficiencia de la licencia municipal tras la aprobación del Plan al hacerlos extensivos a los entornos de monumentos ⁽⁵¹⁾ o, como hace la Ley de Andalucía, mediante la previsión de la posible delegación de competencias autonómicas en los Municipios ⁽⁵²⁾.

2. La ruina de los edificios históricos.

El artículo 36.1 de la LPHE establece el deber de conservación de los bienes históricos por sus titulares en los siguientes términos: “Los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español deberán ser conservados, mantenidos y custodiados por sus propietarios o, en su caso, por los titulares de derechos reales o por los poseedores de tales bienes”, deber que reproducen, en términos más o menos similares, todas las Leyes autonómicas de Patrimonio Histórico ⁽⁵³⁾. Se trata de un deber configurado en términos genéricos y a partir de conceptos jurídicos indeterminados. Es claro, no obstante, que en él se expresa la obligación impuesta a los titulares de bienes históricos de su mantenimiento en aquel estado que, en cada caso, exija la adecuada custodia de su valor cultural; de ahí que juegue en un doble sentido: exigiéndoles cuantas actuaciones concretas sean necesarias para su correcta preservación, al tiempo que impidiéndoles aquellas otras que, de alguna manera, pudieran ponerla en peligro. En definitiva, la medida establecida en el artículo 36.1 de la LPHE y en los concordantes de las Leyes autonómicas se traduce en el deber positivo de los titulares de los bienes de custodiarlos y mantener-

51 Es el caso de las Leyes del Patrimonio Histórico de Galicia (artículo 47.2), Cantabria (artículo 64) y Extremadura (artículo 42).

52 Su artículo 38 dispone que la Consejería de Cultura podrá delegar en los Municipios la autorización de actuaciones “en los inmuebles incluidos en la delimitación de entorno de bienes inmuebles objeto de inscripción específica o sometidos al régimen de los Bienes de Interés Cultural con arreglo a la Ley 16/1985, de 25 de junio” y en el 39, la autorización de actuaciones “dentro de los Conjuntos Históricos no declarados Bienes de interés cultural” a excepción de las que afecten a los “Monumentos o Jardines Históricos declarados o catalogados” o sus respectivos entornos. Igualmente, podrá delegarse “la facultad de autorización en los entornos de bienes inmuebles comprendidos dentro del Conjunto Histórico en los términos previstos en el artículo 38”.

Para que proceda la delegación en los supuestos previstos en el artículo 38 es necesario “que el entorno al que haya de afectar se encuentre suficientemente regulado por el planeamiento urbanístico, conteniéndose en este último normas específicas de protección para el entorno del bien de que se trate”; en los casos definidos en el 39, la delegación queda igualmente supeditada a que el planeamiento urbanístico “garantice suficientemente la pervivencia de los valores propios del conjunto”. En ambos casos, la delegación queda automáticamente revocada ante una derogación o modificación del planeamiento bajo cuya vigencia se otorgó, a menos que estas alteraciones urbanísticas se hubieren llevado a cabo con el informe favorable de la Consejería de Cultura.

53 Leyes de Castilla-La Mancha (artículo 5.2), Andalucía (artículo 15.1), País vasco (artículo 20.1), Cataluña (artículo 21), Galicia (artículo 25), Valencia (artículo 5), Aragón (artículo 6), Madrid (artículo 18), Cantabria (artículo 39), Islas Baleares (artículo 26), Canarias (artículo 4), Extremadura (artículo 22.2), Principado de Asturias (artículo 28) y Castilla-León (artículo 24.1).

los en las condiciones que garanticen su valor cultural, de donde derivan un conjunto de obligaciones de imposible concreción *a priori* ⁽⁵⁴⁾.

El artículo 36 de la LPHE prevé, en garantía del correcto cumplimiento de la obligación que impone, la posibilidad de que la Administración realice directamente “las obras necesarias si así lo requiere la más eficaz conservación de los bienes”, al tiempo que establece, con la misma finalidad, un conjunto de medidas heterogéneas como son la concesión por la propia Administración de ayudas “con el carácter de anticipo reintegrable” o, incluso, el acuerdo de expropiación “ante el incumplimiento de las obligaciones establecidas”. Este conjunto de medidas se completa, en algunos casos, por los Derechos autonómicos que reconocen, por ejemplo, la posibilidad de que los destinatarios de las órdenes de ejecución se liberen de la carga impuesta siempre que el coste o previsión de las obras sea superior al 50% del valor total del bien ⁽⁵⁵⁾, o imponen al titular del bien un deber de información sobre su estado, o bien reconocen a la Administración una amplia potestad para su examen ⁽⁵⁶⁾; Administración que, a veces, queda, también, facultada para la imposición de multas coercitivas en las situaciones de desobediencia ante las órdenes de actuación ⁽⁵⁷⁾. Sin dudar de la bondad de estas medidas sí que pueden, en cambio, plantearse reservas respecto de su eficacia última si no van acompañadas de la paralela disponibilidad por la Administración de aquellos fondos de los que viene, en última instancia, a depender su correcta aplicación. El que voluntariamente no ha realizado las actuaciones de conservación necesarias, es difícil pensar que vaya a anticipar el importe de una eventual ejecución subsidiaria como dispone la Ley de Andalucía ⁽⁵⁸⁾ o que vaya a actuar compelido por la imposición de multas coercitivas. No caben pues realizar objeciones de fondo a la regulación legal; sí importa, sin embargo, resaltar la insuficiencia, por sí solas, de estas medidas desde el punto de vista de la conservación. En éste, como en tantos otros aspectos del Patrimonio Histórico, el éxito de la protección no es resultado sólo de la mejor o peor regulación jurídica o del mayor o menor celo de la Administración a la hora de su cumplimiento, sino que es también consecuencia, en muy buena medida, de consideraciones de naturaleza puramente económica. El Derecho más reciente, puede afirmarse en definitiva, ha avanzado considerablemente en la definición del deber de conservación de los bienes históricos, aunque sigue sin encontrar respuesta satisfactoria a la gran cuestión pendiente de la financiación.

⁵⁴ La Ley del Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid ha definido expresamente en su artículo 18 el deber de conservación en los siguientes términos: “este deber básico comporta salvaguardar la integridad del bien y no destinarlo en ningún caso a uso y actividades que pongan en peligro la pervivencia de los valores que hacen de él un bien cultural”.

⁵⁵ Artículo 16.2 de la Ley del Patrimonio Histórico de Andalucía.

⁵⁶ Vid. artículos 21.2 de la Ley del Patrimonio Histórico de Cataluña, 18.4 de la Ley de la Comunidad de Madrid y 39.2 de la Ley cántabra.

⁵⁷ Por ejemplo, en las Leyes del Patrimonio Histórico de Andalucía (artículo 17), Islas Baleares (artículo 30), Extremadura (artículo 23) y Principado de Asturias (artículo 30).

⁵⁸ Artículo 17.2.

Interesa señalar también que este deber específico de conservación de los bienes históricos se superpone, además, al general de conservación establecido en la Legislación urbanística para añadir un plus de protección fundado en el principio, hoy de rango constitucional, de conservación y promoción “del Patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran”. Son, por consiguiente, dos deberes jurídicamente autónomos. Una cosa es, en efecto, cuidar de las edificaciones por motivos de seguridad, salubridad y ornato público y otra el hacerlo por razones de conservación del valor cultural aunque haya de reconocerse que, en la práctica, uno y otro se encuentran íntimamente vinculados en cuanto que el segundo tiene como presupuesto lógico la realización del primero. Difícilmente podrá velarse por el mantenimiento del valor cultural de una construcción si ésta no reúne las adecuadas condiciones de seguridad y salubridad ⁽⁵⁹⁾.

El límite del deber de conservación establecido en el Derecho sobre los bienes históricos y que alcanza a “propietarios”, “titulares de derechos” y “poseedores” se sitúa, en principio, en la ruina, tema particularmente conflictivo en el ámbito de estos bienes. Para su correcta exposición, aún sucinta, resulta útil recordar la importante jurisprudencia recaída bajo la vigencia de la Ley del Patrimonio Histórico-artístico de 13 de mayo de 1933 y de la que, en buena medida, es tributaria la regulación vigente. La Ley de 1933 no contenía disposiciones específicas sobre la ruina de inmuebles de interés histórico-artístico. Se situó en el planteamiento erróneo de considerar que si los titulares de bienes históricos tenían el deber de conservar y la Administración la paralela obligación de velar por su cumplimiento, la ruina era una hipótesis imposible. La realidad, sin embargo, tuvo ocasión de mostrar la situación de ruina, no desgraciadamente infrecuente, en la que desembocaban numerosos inmuebles históricos por la desidia, cuando no el deseo expreso de sus propietarios, e incluso, en no pocos casos, por la pasividad de la propia Administración. Ante la laguna de la Ley la solución a estos casos llegaría de la mano de la jurisprudencia y por la vía de una ruptura de la ecuación “ruina-demolición” característica de la Legislación urbanística. El Tribunal Supremo vino a defender, en síntesis, que el derribo de un edificio histórico declarado en ruina precisa de autorización de la Administración de Cultura. Ahora bien, a partir del momento de esa declaración cesa el deber de conservación del propietario de tal forma que el eventual mantenimiento de la edificación por “apreciaciones de valor artístico” o “consideraciones históricas”, en clásicas expresiones jurisprudenciales, hace recaer sobre la colectividad y, en definitiva, sobre la Administración, el coste económico que ello comporta ⁽⁶⁰⁾.

⁵⁹ Ha de destacarse, no obstante, que, en la actualidad, nuestro Derecho no dispone de mecanismos de coordinación entre las posibles órdenes dadas por las Administraciones Públicas al propietario en garantía de uno y otro deber. En cualquier caso, ha de quedar claro, en estricta aplicación de la legalidad vigente tanto a nivel estatal como autonómico, que la intervención, por razones de conservación, acordada por un Municipio sobre un bien histórico ha de contar con la preceptiva autorización de la Administración autonómica, a menos que se encuentre debidamente aprobado el planeamiento de protección y el bien afectado carezca de la calificación de monumento y esté fuera del entorno; de la misma forma en la que las actuaciones acordadas, por razones igualmente de conservación, por esta última Administración, por la de Cultura, requerirán, en el común de los casos, de la preceptiva licencia municipal.

⁶⁰ Vid., por todas, la STS de 12 de mayo de 1978, RJ 2974 con la que se inicia una jurisprudencia absolutamente consolidada en años posteriores.

Directamente inspirado en esa doctrina jurisprudencial, el artículo 24.2 de la LPHE regula la ruina de edificios históricos en los siguientes términos: "En ningún caso podrá procederse a la demolición de un inmueble, sin previa firmeza de la declaración de ruina y autorización de la Administración competente, que no la concederá sin el informe favorable de al menos dos de las instituciones consultivas a las que se refiere el artículo 3". Esto es, la ruina es una circunstancia en la que no influye la naturaleza histórica del edificio; condición que despliega sus efectos en el momento posterior de la demolición que habrá de ser autorizada por la Administración en atención exclusivamente al valor cultural de la construcción afectada. La LPHE guarda, sin embargo, silencio respecto del otro gran elemento vertebrador de la jurisprudencia consolidada en la materia: el que proclama que la declaración de ruina exime al propietario de la obligación de conservar, por lo que una posterior resolución administrativa contraria a la destrucción del edificio haría recaer en la colectividad la carga de su mantenimiento. El principio, sin embargo, ha de continuar dándose por bueno pues es el que corresponde en aplicación de las Leyes urbanísticas vigentes, además de contar con el firme respaldo de una jurisprudencia que sigue manteniendo, en aplicación del nuevo orden jurídico, la misma doctrina establecida bajo la vigencia de la Ley de 1933.

Las Leyes autonómicas de Patrimonio Histórico ofrecen regulaciones en este punto con significativas diferencias entre ellas. Si la de Andalucía, entre otras, reproduce sustancialmente el régimen previsto en la norma estatal ⁽⁶¹⁾, existen otras que, al menos en determinadas ocasiones, desplazan sobre el propietario del edificio histórico en ruina la carga de su conservación. Es el caso, por ejemplo, de la Ley 8/1995, de 30 de octubre del Patrimonio Histórico de Galicia que en su artículo 41 establece que si el propietario ha incumplido las órdenes dadas por la Administración "para el mantenimiento de las características y elementos singulares del edificio", él deberá devolverlo "a su primigenio estado" ⁽⁶²⁾, solución posteriormente acogida por el artículo 35.4 de la Ley 27/1999, de 29 de marzo, del Patrimonio Histórico y Cultural de Extremadura ⁽⁶³⁾ y por el 40.2 de la Ley 12/2002, de 11 de julio del Patrimonio Cultural de Castilla y León⁽⁶⁴⁾. En términos más drásticos, la Ley 10/1998, de 9 de julio de la Comunidad de Madrid afirma en su artículo 26, al igual que el 36 de la Ley 7/1990, de 3 de julio, del País vasco, que el deber de conservación "no cesará con la declaración de ruina", regla

61 Vid. artículo 36 de la ley 1/1991, de 3 de julio.

62 A este régimen se remite expresamente y sin mayor precisión la posterior Ley de urbanismo de la Comunidad Autónoma, la Ley 1/1997, de 24 de marzo, del suelo (artículo 171).

63 Esta regla ha de completarse, como en otras Comunidades Autónomas, con lo establecido en su Ley urbanística; concretamente en la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, de suelo y ordenación territorial que en su artículo 166.1 determina que las obras en bienes de interés cultural impuestas por la Administración y que excedan del límite del deber de conservación deberán ser financiadas con cargo a los fondos de la Entidad que las ordene.

64 Establece concretamente el precepto que "la situación de ruina producida por incumplimiento de los deberes de conservación establecidos en esta Ley conllevará la reposición, a cargo del titular de la propiedad, del bien a su estado primigenio".

completada por su posterior Ley del suelo ⁽⁶⁵⁾. Es más, la Ley 4/1998, de 11 de junio, de la Comunidad de Valencia llega a declarar en su artículo 40.1, que en los casos de ruina de inmuebles históricos no es aplicable "el límite del deber normal de conservación que establece la legislación urbanística" ⁽⁶⁶⁾, solución que subyace en otras disposiciones como la Ley 11/1998, de 13 de octubre, de Cantabria al establecer en su artículo 58.2 que "la declaración de ruina implica el derecho, para aquellos sobre quienes recaen cargas de conservación, a acceder a las ayudas económicas públicas que se convoquen para este fin, siempre que reúnan los requisitos necesarios". En otros casos, como los de Castilla-La Mancha ⁽⁶⁷⁾ o Aragón ⁽⁶⁸⁾, la regla específica se encuentra no en su Ley de Patrimonio Histórico sino en la norma urbanística ⁽⁶⁹⁾, lo que también ocurrirá en Andalucía de prosperar lo establecido en el Proyecto de Ley de Ordenación urbanística que actualmente se debate en su Parlamento ⁽⁷⁰⁾. En definitiva, el Derecho autonómico ofrece soluciones diferentes. En algunos casos nada dicen sus Leyes sobre quien haya de

65 La Ley 9/2001, de 17 de julio, de Suelo de la Comunidad de Madrid que en su artículo 171.3 c) establece que la declaración legal de ruina "constituirá al propietario en la obligación: a) De proceder, a su elección, a la completa rehabilitación o a la demolición, cuanto se trate de una construcción o edificación no catalogada, ni protegida, ni sujeta a procedimiento alguno dirigido a la catalogación o al establecimiento de un régimen de protección integral; b) De adoptar las medidas urgentes y realizar los trabajos y las obras necesarios para mantener y, en su caso, recuperar la estabilidad y la seguridad, en los restantes supuestos. En este caso, la Administración podrá convenir con el propietario los términos de la rehabilitación definitiva. De no alcanzarse acuerdo, la Administración podrá optar entre ordenar las obras de rehabilitación necesarias, con otorgamiento simultáneo de ayuda económica adecuada, o proceder a la sustitución del propietario incumplidor aplicando la ejecución forzosa en los términos dispuestos por esta Ley".

66 Concretamente y en dicha Comunidad Autónoma el artículo 88 de su Ley 6/1994, de 15 de noviembre reguladora de la actividad urbanística.

67 La Ley 2/1998, de 4 de junio, de ordenación del territorio y de la actividad urbanística de esta Comunidad Autónoma establece en su artículo 139.3 B una regla idéntica a la recogida posteriormente por la Ley de Madrid y que ya ha sido expuesta.

68 Concretamente y de conformidad con lo establecido en el artículo 192.1 de la Ley 5/1999, de 25 de marzo, urbanística antes de declararse la ruina, "el Ayuntamiento podrá adoptar la resolución de alterar el estado físico del inmueble, iniciando en un plazo de seis meses las necesarias obras de conservación, hasta eliminar el estado de ruina y todos los posibles efectos derivados del mismo. Cuando el Municipio, señala el párrafo segundo del mismo precepto, "opte por alterar el estado físico del inmueble, el propietario deberá sufragar el importe de las obras correspondientes a la mitad del valor de las edificaciones, excluido el suelo". Por su parte, y en aplicación de lo dispuesto en la Ley del Patrimonio Histórico de la Comunidad Autónoma las obras que hayan de ser financiadas por los Municipios contarán con la colaboración de la Comunidad Autónoma (artículo 38.2).

69 Las Leyes de Urbanismo de otras Comunidades Autónomas también contienen disposiciones específicas al respecto. Así si la Ley del Patrimonio Histórico de Cataluña de 1993 no se pronuncia sobre quien haya de conservar tras la declaración de ruina, el artículo 190 de su reciente Ley de urbanismo excluye la posibilidad de elección que con carácter general concede al propietario entre derribar el edificio o conservarlo remitiendo "a la Administración competente la determinación de los efectos de la declaración de ruina, sin perjuicio de la obligación de los propietarios de adoptar las medidas urgentes e imprescindibles para mantenerlos en condiciones de seguridad". En otros casos, como es de la Ley 2/2001, de 25 de junio de Ordenación del territorio y régimen urbanístico del suelo de Cantabria (artículo 202.5) la norma urbanística se limita a una expresa remisión a la Ley del Patrimonio Histórico.

70 Establece el Proyecto de ley que las obras de conservación y rehabilitación "se ejecutarán a costa de los propietarios dentro del límite del deber normal de conservación que les corresponde" pero "cuando rebasen el contenido normal del deber de conservación, para obtener mejoras o beneficios de interés general, aquellas se ejecutarán a costa de la entidad que lo ordene en la cuantía que exceda de dicho deber". Declarada la ruina de un edificio que no pueda derribarse "el Municipio podrá convenir con el propietario los términos de la rehabilitación definitiva. De no alcanzarse el acuerdo, el Municipio podrá optar entre ordenar las obras de rehabilitación necesarias, con otorgamiento simultáneo de ayuda económica adecuada, o proceder a la expropiación o a la sustitución del propietario incumplidor aplicando la ejecución forzosa en los términos dispuestos por esta ley".

conservar tras una declaración de ruina; en otros no se duda expresamente en imponer esa carga al propietario excluyendo así la regla propia del orden urbanístico; las mas de las veces se opta por una solución, en cierto modo intermedia, que liga el deber de conservación del propietario al previo incumplimiento por su parte de las obligaciones establecidas en la Ley.

En verdad, nos encontramos ante un tema complejo y precisado de aclaración. A la disparidad de criterios legales, se unen posiciones doctrinales diversas, aunque sean mayoría los autores que abogan por un reparto del deber de conservación entre el propietario y la Administración ⁽⁷¹⁾, y una jurisprudencia que, manteniendo su tradicional posición, sigue considerando que ruina y deber de conservación del titular son circunstancias incompatibles. En cualquier caso hay que ser conscientes de que la conservación de edificios históricos en ruina no se resuelve con la sola imposición legal al propietario del deber de conservar y el atento cumplimiento de la norma por la Administración cuando la realidad muestra la incapacidad de muchos de esos propietarios para hacer frente al cumplimiento de ese deber; idea de la que se ha hecho eco el propio Tribunal Supremo al decir que "no es posible exigir a un ciudadano un sacrificio tan extraordinario que roce en lo imposible, cuando la propia Administración Municipal le ha reconocido la imposibilidad de efectuar la conservación por falta absoluta de medios" ⁽⁷²⁾.

IV. CONSIDERACION FINAL

¿Aciertan la LPHE de 25 de junio de 1985 y las diferentes normas autonómicas posteriores en su respuesta a la exigencia de conservación de la ciudad histórica?; ¿puede hablarse, hoy y ahora, de un auténtico Derecho de defensa del Patrimonio Histórico inmobiliario?

La LPHE tiene ciertamente el valor de la integración del planeamiento entre las técnicas de protección que acoge, con lo que rompe la larga tradición de una normativa que había vivido de espaldas al mundo del urbanismo; hoy, sin embargo, no puede dejar de denunciarse la profunda dispersión normativa a la que se ha llegado en la materia como consecuencia de la duplicidad de reglas de protección en las Leyes autonómicas de Patrimonio Histórico y Urbanismo, Leyes que, como hemos tenido oportunidad de analizar, no siempre se encuentran debidamente engarzadas.

71 La doctrina mas reciente parece inclinarse, en efecto, por esta solución. Me remito al respecto a las consideraciones efectuadas por M.J. GARCÍA GARCÍA que, en el sentido ya apuntado por J. GARCIA BELLIDO y M.R. ALONSO IBAÑEZ, ha defendido la conveniencia de un reparto del deber de conservación entre el propietario y la Administración una vez producida la declaración de ruina del inmueble, aunque reconoce, no obstante, las dificultades existentes para la fijación de este reparto y, sobre todo, que no es éste el criterio defendido por la jurisprudencia que aboga claramente por el cese, a partir de ese momento, del deber de conservación del propietario (*La conservación de los Inmuebles Históricos a través de Técnicas urbanísticas y Rehabilitadoras*. Urbanismo y Edificación, Aranzadi, 2000, págs. 110-114).

72 Sentencia de 11 de octubre de 2000, RJ 9128

Al margen de este hecho, no puede afirmarse que las transformaciones operadas hayan sido tan radicales como se proclamara en un principio. El Derecho del Patrimonio Histórico se mueve en el mismo plano en el que ya las Leyes del Suelo contenían una respuesta eficaz a las necesidades de la ciudad histórica: en el de la regulación del planeamiento. No parece haber puesto fin, sin embargo, a los innumerables problemas que se venían generando en la aplicación del ordenamiento urbanístico y que han de considerarse la principal causa de su fracaso. Hoy, como ayer, sigue siendo absolutamente necesaria una adecuada coordinación entre los diferentes órdenes normativos y Administraciones Públicas implicadas en la defensa de los conjuntos históricos y puede seguir hablándose de un alto grado de incumplimiento de las previsiones legales sobre el planeamiento de los centros históricos. La tajante obligación que la norma establece de elaborar y aprobar planes de protección está todavía por cumplir en no pocos Municipios. Las causas de su incumplimiento son las mismas que antes de 1985: las dificultades consustanciales a todo proceso de planeamiento de estas características. Todavía puede mantenerse la afirmación de que el urbanismo de protección sigue fallando en su ejecución. Las más graves quiebras del régimen vigente hasta 1985 no se encontraban -cómo ha quedado dicho- en la regulación de los planes contenida en las Leyes del Suelo que, en términos generales, puede considerarse satisfactoria; se encontraban en el ámbito de la gestión del que el Derecho sobre bienes históricos desarrollado a partir de 1985 ha permanecido al margen, sin duda por las propias dificultades jurídicas, técnicas y económicas intrínsecas a ese ámbito; pero sin tener en cuenta que solo actuando en él podían darse pasos decisivos en la consecución de una protección más eficaz de los bienes y espacios culturales.

En realidad, puede concluirse afirmando que los múltiples problemas que se detectan cuando se reflexiona sobre la acción urbanística desarrollada sobre los conjuntos históricos vienen, en la generalidad de los casos, a confluír en dos grandes cuestiones: la financiación de la conservación y la necesaria integración de los diferentes órdenes normativos y Administraciones Públicas a las que está encomendada la defensa de la ciudad histórica.

Confiemos, en fin, en una actuación pública que superando los escollos y deficiencias legales avance con acierto en la resolución de los problemas urbanísticos de los Conjuntos Históricos en cuya satisfacción no solo están comprometidos los valores consagrados en el artículo 46 de la Constitución, sino otros derechos igualmente importantes como son los reconocidos en los artículos 44, 45 y 47 del propio texto constitucional: el acceso a la cultura, la garantía de un medio ambiente adecuado e, incluso, el derecho a una vivienda digna.