

# El Derecho andaluz del Patrimonio Histórico en el vigésimo aniversario del Estatuto de Autonomía

*Concepción Barrero Rodríguez*

Profesora Titular de Derecho Administrativo  
Universidad de Sevilla

## I. DELIMITACION DEL OBJETO DE ESTUDIO

El vigésimo aniversario del Estatuto de Autonomía de Andalucía constituye, sin duda, una buena oportunidad para reflexionar sobre la labor realizada por la Comunidad Autónoma en los distintos ámbitos de su competencia en general y en lo que concierne a la desarrollada en el Patrimonio Histórico.

Los bienes históricos han sido objeto de una amplia acción normativa plasmada en tempranas Leyes sobre museos y archivos del año 1984<sup>1</sup> y definitivamente consolidada en la Ley del Patrimonio Histórico de 3 de julio de 1991, desarrollada por el Decreto 19/1995, de 7 de febrero, del Reglamento de Protección y Fomento del Patrimonio Histórico<sup>2</sup>. Andalucía cuenta, por tanto, con un importante cuerpo normativo sobre los bienes históricos como corresponde a la importancia de la materia y las amplias competencias que sobre ella tiene<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Las Leyes 2 y 3 de 1984, de 9 de enero,; la segunda modificada por la Ley 3/1999, de 28 de abril.

<sup>2</sup> Existen también otras importantes normas reglamentarias. Así, los Decretos 73/1994, de 29 de marzo, de Organización del Sistema andaluz de Archivos, 32/1993, de 16 de marzo, del Reglamento de Actividades arqueológicas y 284/1995, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de creación de museos.

<sup>3</sup> El artículo 148.1.16 de la CE declara de la posible competencia autonómica "los museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma", así como "el patrimonio monumental de interés para la Comunidad Autónoma", en tanto que el 149.1.28 reserva al Estado la "defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; museos, archivos y bibliotecas de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por las Comunidades Autónomas". El artículo 13.27 del Estatuto de Autonomía establece la competencia de la Comunidad Autónoma sobre el "Patrimonio histórico, artístico, monumental, arqueológico y científico, sin perjuicio de lo que dispone el número 28, del apartado 1, del artículo 149 de la Constitución".

No es posible exponer aquí por entero el régimen jurídico de los bienes históricos. Nos centraremos en el análisis del régimen común o general, lo que implica la omisión del examen de las normas propias de archivos y museos, aún reconociendo que es en el ámbito de estas instituciones en donde actualmente se plantean algunos de los problemas más importantes del Derecho del Patrimonio Histórico, como consecuencia, en buena medida y a pesar del tiempo transcurrido, de no haberse aclarado el reparto constitucional de competencias sobre estas instituciones. Cabe en este sentido recordar que la Constitución emplea en sus artículos 148.1.15 y 149.1.28 diferentes criterios de atribución de competencias al Estado y a las Comunidades Autónomas sobre los museos, archivos y bibliotecas, pues si en el primero de ellos se sirve del elemento del interés –las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias sobre museos de su “interés”–; en el segundo utiliza el de la titularidad, otorgando al Estado la competencia sobre “los museos, bibliotecas y archivos de titularidad estatal, sin perjuicio de su gestión por parte de las Comunidades Autónomas”. Estos preceptos plantean dos interrogantes aún no resueltos: de una parte, la extensión de la competencia estatal derivada de la titularidad; de otra, la determinación de si esa titularidad es o no transferible a las Comunidades Autónomas y, en su caso, cómo y con qué límites ha de efectuarse. Mientras estos extremos no se aclaren difícilmente podrá avanzarse en el tratamiento normativo de estas instituciones.

En el estudio del régimen general del Patrimonio Histórico establecido en la Ley 1/1991, de 3 de julio (LPHA) y en el Decreto 19/1995, de 7 de febrero, de Protección y Fomento del Patrimonio Histórico de Andalucía (RPFPA) pueden abordarse dos grandes cuestiones: la determinación de la realidad jurídica protegida y el examen de las normas de protección<sup>4</sup>.

## II. LA DETERMINACIÓN DE LOS BIENES HISTÓRICOS.

### 1. El concepto de bien cultural.

El ordenamiento jurídico vigente –artículo 46 de la Constitución, Ley 16/1985, de 25 de junio del Patrimonio Histórico Español (LPHE) y disposiciones autonómicas– recoge el concepto de bien cultural que sobre la base de los traba-

---

<sup>4</sup>Se recogen aquí, y se abunda en ellas, algunas de las consideraciones realizadas en un artículo publicado en esta misma Revista con ocasión del decimoquinto aniversario del Estatuto de Autonomía (*La situación del Patrimonio Histórico en Andalucía. Un balance en el decimoquinto aniversario de su Estatuto de Autonomía*. Revista Andaluza de Administración Pública, núm. 21/1995, págs. 43-94).

jos realizados en Italia por la Comisión Franceschini<sup>5</sup> elaboró la doctrina de aquel país<sup>6</sup>. En efecto, nuestro Derecho ordena la protección del valor cultural; esto es, la tutela de los bienes significativos para la historia de la civilización, de los bienes que nos aproximan, en palabras del informe de la Comisión, “a los diferentes modos de vivir, pensar y sentir de los hombres en el tiempo y en el espacio”<sup>7</sup>. Es, pues, indiferente, y nuestras Leyes dan sobradas muestras de ello, que el bien sea mueble, inmueble e, incluso, inmaterial, que sea de titularidad pública o privada, que el interés lo posea en su individualidad o en conexión con otros bienes; lo que lo singulariza como bien histórico es el valor de civilización que incorpora. En la definición ofrecida 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»<sup>8</sup>; de ahí justamente la necesidad de procedimientos de declaración, de concreción de los bienes históricos.

## 2. Los procedimientos de declaración de bienes históricos en la Ley del Estado.

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 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

<sup>5</sup> El texto del citado informe puede encontrarse en el número 1 de la Rivista Trimestrale de Diritto Pubblico del año 1966.

<sup>6</sup> Los estudios de M.S. GIANNINI (*I beni culturali*. Rivista Trimestrale de Diritto Pubblico, núm. 1, 1976) traídos hasta nosotros por E. GARCÍA DE ENTERRÍA (*Consideraciones sobre una nueva Legislación del Patrimonio Artístico, Histórico y Cultural*, REDA núm. 39, 1983), resultan de obligada cita en este sentido. Sobre el concepto de bien cultural en aquel país pueden también consultarse las más recientes reflexiones de G. ROLLA (*Nuevos perfiles de la noción constitucional de bien cultural y ambiental*. Patrimonio Cultural y Derecho, núm. 4/2000, págs. 11-27).

<sup>7</sup> Así se reconoce en los estudios publicados en España a partir de 1978. Entre ellos, y por orden cronológico, C. BARRERO RODRIGUEZ, *La ordenación jurídica del Patrimonio Histórico*, (Ed. Civitas-Instituto García Oviedo, 1990); M.R. ALONSO IBÁÑEZ, *El Patrimonio Histórico. Destino público y valor cultural*, (Ed. Civitas-Universidad de Oviedo, 1991) y 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).

<sup>8</sup> *I beni culturali* ... ob. cit. pág. 8.

de interés cultural, 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. Entiende el Tribunal que la atribución de la competencia para la declaración de bienes de interés cultural que el artículo 9 de la Ley hace al Estado solo puede ser 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<sup>o</sup>: 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.

Aunque el Tribunal Constitucional, por razones que no es preciso examinar, mantuvo, sin embargo, la competencia estatal reconocida en el artículo 26 de la LPHE para la inclusión de bienes muebles en el Inventario general<sup>9</sup>, el Gobierno, coherentemente con la naturaleza de este acto y con la propia doctrina constitucional sobre el reparto de competencias en la materia, confirió en el RD 64/1994, de 21 de enero a las Comunidades Autónomas la facultad para la inclusión de bienes en el Inventario general en los mismos términos en los que la Sentencia 17/1991, de 31 de enero se la había reconocido para la declaración de interés cultural; esto es, con la excepción de los bienes adscritos a servicios públicos gestionados por la Administración General del Estado o que formen parte del Patrimonio Nacional.

---

<sup>9</sup> Interesa recordar que la inclusión en el Inventario general de los bienes muebles «no declarados de interés cultural que tengan singular relevancia» constituye un acto al que se anuda, como ocurre con la calificación de interés cultural, la aplicación de un sistema de protección propio; de ahí que no pueda considerarse que sea un mero catálogo a efectos puramente acreditativos de bienes cuyo régimen jurídico singular deriva de otras circunstancias. Es un acto que cuenta, pues, con la misma naturaleza que la declaración de interés cultural aunque el Tribunal Constitucional no lo entendiera así, toda vez que lo equipara a otros instrumentos previstos en la Ley con efectos puramente acreditativos de la existencia del bien histórico: el registro general de bienes culturales, el censo del patrimonio documental y el catálogo del patrimonio bibliográfico (F<sup>o</sup>. J<sup>o</sup>. 12<sup>o</sup>).

Vid. sobre el contenido y crítica de esta Sentencia, entre otros, G. RUIZ RICO, *La disciplina constitucional del Patrimonio Histórico en España* (Patrimonio Cultural y Derecho, núm. 4/2000, págs. 67-76).

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

### 3. La creación por las Comunidades Autónomas de otras categorías jurídicas de protección. El Catálogo General del Patrimonio Histórico de Andalucía.

Ahora bien, la mayoría de las Comunidades Autónomas no solo han considerado de su competencia la declaración de bien de interés cultural e inclusión en el Inventario General, 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<sup>10</sup>. Así lo ha hecho Andalucía en su Ley del Patrimonio Histórico al crear Catálogo General del Patrimonio Histórico de Andalucía “como instrumento para la salvaguarda de los bienes en él inscritos, la consulta y divulgación de los mismos»<sup>11</sup>. La inscripción en el Catálogo puede realizarse, según el artículo 7, “con carácter genérico cuando se pretenda unicamente identificar un bien como parte integrante de dicho Patrimonio, o con carácter específico cuando se quieran aplicar las normas generales y particulares especialmente previstas en la ley para esta clase de inscripciones». Los bienes de interés cultural, señala finalmente el artículo 13, «incluidos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Anda-

---

<sup>10</sup> El País vasco en su Ley 7/1990, de 3 de julio (arts. 10 y 16), Cataluña en la 9/1993, de 30 de setiembre (art. 15) o Galicia en la Ley 8/1995, de 30 de octubre (arts. 8, 17 y 22) y, mas recientemente, las 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. FERNÁNDEZ DE GATTA SANCHEZ *El régimen jurídico de protección del Patrimonio Histórico en la legislación autonómica*, publicado en esa misma Revista (págs. 33-85). A la creación por las Comunidades Autónomas de otras categorías de protección de bienes históricos diferentes de las estatales se ha referido también, en tono mas 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 mas recientes Leyes 4/1998, de 11.VII, del Patrimonio cultural valenciano, 10/1998, de 9.VII, de Patrimonio Histórico de Madrid y 2/1999, de 29 de marzo del Patrimonio Histórico y Cultural de Extremadura, si bien cabe advertir que, en todas ellas, se reconoce la posibilidad de que en el Inventario General del Patrimonio Histórico se incluyan bienes inmuebles.

<sup>11</sup> Artículo 6

luz seguirán el régimen previsto en esta Ley en todo cuanto resulte compatible con la legislación del Estado».

Esta normativa suscita dos dudas importantes. Así:

***3.1. La falta de criterios de distinción entre los bienes de interés cultural y los bienes catalogados.***

La regulación del Catálogo en el Derecho de Andalucía adolece, ante todo, de su falta de determinación de los criterios que justifican la declaración de interés cultural de un bien o, en su caso, de su sola catalogación<sup>12</sup>. ¿Impone un criterio puramente cuantitativo como consagran el conjunto de Leyes autonómicas que, al igual que la nuestra, han creado categorías de protección diferentes de las estatales? En otros términos, ¿es, efectivamente, el grado, la medida del interés presente en el bien el llamado a servir de base a la distinción entre bienes de interés cultural y bienes catalogados?<sup>13</sup>. No se ocultan, desde luego, las dificultades que pueden surgir en la aplicación de este criterio o de cualquier otro posible. Ello no debe impedir, sin embargo, la obligada determinación del criterio a seguir tanto en garantía del correcto funcionamiento de la Administración Pública, como de los derechos de los interesados.

***3.2. Declaración de interés cultural y la catalogación de un mismo bien. ¿Una opción posible o necesaria? Las diferentes funciones del Catálogo General del Patrimonio Histórico.***

El Catálogo General del Patrimonio Histórico de Andalucía cumple una doble función. De una parte, determina el sometimiento del bien inscrito a un

---

<sup>12</sup>Vid. al respecto las críticas efectuadas por C. LOPEZ BRAVO sobre esta falta de jerarquización entre la categoría autonómica propia y la estatal con lo que, de hecho, "se han seguido incoando por la Consejería de Cultura tanto expedientes para la inscripción específica en el Catálogo como expedientes para la declaración como bienes de interés cultural, sin otros criterios aparentes que la oportunidad del caso. Entendemos que la elección de una figura u otra no ha de ser indiferente a los propietarios o poseedores del bien, fundamentalmente por la aplicabilidad o no de las normas fiscales y promocionales (subvenciones)". (*Los bienes culturales en el Derecho estatal y autonómico de España*, ob. cit., pág. 15).

<sup>13</sup>En todas las Leyes autonómicas dictadas hasta la fecha, la estructuración de las diferentes categorías del Patrimonio Histórico se produce, efectivamente, sobre la base del interés presente en el bien. Así, por ejemplo, en Cataluña se consideran de "interés nacional" los "bienes más relevantes del Patrimonio cultural catalán"; en Cantabria se declaran de interés cultural los "bienes inmuebles, muebles o inmateriales que por sus específicas cualidades definen por sí mismos un aspecto destacado de la cultura de Cantabria" y en Canarias los que "constituyan testimonios singulares de la cultura canaria".

régimen jurídico singular y de otra sirve como simple, aunque no menos importante, documento de consulta y difusión de todos los bienes históricos, esto es de los inscritos en el propio Catálogo o de los declarados de interés cultural. Nada cabe objetar a esta doble función; si pueden, en cambio, formularse algunos reparos al modo en el que se regulan ambos fines del Catálogo cuando coinciden en un mismo bien la declaración de interés cultural y la inscripción.

La Ley suscita dudas sobre si la concurrencia de ambas calificaciones sobre un mismo bien es una decisión administrativa posible, aunque no necesaria. A este resultado conduciría una interpretación de su artículo 13 en cuya aplicación «los bienes declarados de interés cultural con arreglo a la Ley 16/1985, de 25 de junio, incluidos en el Catálogo general del Patrimonio Histórico Andaluz, seguirán el régimen previsto en esta Ley en todo cuanto resulte compatible con la legislación del Estado». Esto es, un bien podría ser solo de interés cultural o solo catalogado o podría, también, disponer de ambas calificaciones en cuyo caso quedará vinculado por las disposiciones de tutela propias de ambas categorías jurídicas en la medida en que sean compatibles; de no serlo, tendrá preferencia el régimen propio de los bienes de interés cultural. Esta opción, que podría derivar de la literalidad del citado precepto legal, queda, sin embargo, en entredicho como consecuencia de la obligación impuesta a la Consejería de Cultura por la única Disposición Transitoria de la Ley de incluir en el Catálogo del Patrimonio Histórico todos los bienes declarados de interés cultural o en trámite de declaración a su entrada en vigor, en el plazo máximo de tres años. Resulta así que la concurrencia sobre un mismo bien de la declaración de interés cultural y la catalogación ya no es una circunstancia posible, sino necesaria, regla que confirmará el artículo 8 del Reglamento de desarrollo de la Ley al establecer, sin excepción alguna, que «la declaración de un bien de interés cultural determinará su inclusión en el Catálogo General del Patrimonio Histórico». Es posible que el Reglamento y la misma Disposición Transitoria de la Ley estuvieran solo pensando, al consagrar la necesaria catalogación de todos los bienes de interés cultural, en los fines de «su consulta y divulgación»; de su tenor literal ha de concluirse, sin embargo, que la catalogación ha de serlo a todos los fines propios de esta institución en aplicación del artículo 6 de la Ley y por tanto, también, a los de sujeción del bien a las reglas propias de los catalogados.

#### **4. Las distintas categorías que componen el Patrimonio Histórico inmobiliario.**

En cuanto a la realidad jurídica protegida procede una última referencia a la clasificación del Patrimonio inmueble que la LPHA realiza en su artículo 26. Señala el precepto que «los bienes inmuebles que por su interés para la Comu-

nidad Autónoma sean objeto de inscripción específica en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz se clasificarán con arreglo a la siguiente tipología: Monumentos, Conjuntos Históricos, Jardines Históricos, Sitios Históricos, Zonas Arqueológicas, o Lugares de Interés etnológico". Todos estos conceptos que, a excepción de los lugares de interés etnológico, ya figuraban en el artículo 15 de la Ley estatal<sup>14</sup>, se definen en los diferentes apartados del artículo 27 de la Ley andaluza en términos similares a los del citado artículo 15 con la excepción importante de los sitios históricos y zonas arqueológicas al suprimir la Ley de Andalucía la exigencia, presente en la estatal, de que el espacio susceptible de declaración en una u otra categoría sea natural. Ahora bien, no nos interesa tanto profundizar en la definición de cada una de estas categorías, cuanto suscitar alguna duda sobre la propia eficacia de este complejo sistema, duda que deriva no sólo del evidente solapamiento que se observa en los presupuestos de hecho de algunas de ellas –existen espacios, en efecto, que lo mismo pueden servir de base a una declaración de conjunto, de sitio histórico o, incluso, de lugar de interés etnológico-, sino también, y sobre todo, de la constatación de la escasa utilidad práctica de algunas de las categorías que se reconocen. Si se consulta, en efecto, el Registro General de Bienes Culturales a partir de 1985, lo que es fácil gracias a los modernas tecnologías de acceso a la información, se comprueba que los monumentos y conjuntos históricos son las categorías que absorben la mayoría de los bienes inmuebles declarados, mientras que las categorías de sitio o jardín histórico cuentan con un nivel de implantación muy bajo. Ocurre, además, que el Derecho vigente, tanto el del Estado como el de las Comunidades Autónomas, no es del todo coherente con la propia clasificación que establece. Un sistema articulado en tantas categorías solo puede encontrar justificación si se acompaña del establecimiento de un régimen jurídico verdaderamente singular para cada una de ellas. El sistema de tutela que se prevé es un sistema básicamente pensado para monumentos y conjuntos, cuyas normas de protección, particularmente las de éstos últimos, se declaran aplicables a los sitios históricos, zonas arqueológicas y lugares de interés etnológico a pesar de que, en muchos casos, la propia realidad de estos espacios demuestra la inutilidad de estas previsiones. La obligación, por ejemplo, que tanto la Ley del Estado como la de la Comunidad Autónoma imponen a la Administración de elaborar planes de protección en cuyo contenido figuren criterios relativos a la conservación de fachadas, previsiones sobre rehabilitación urbana o posible instalación de usos públicos corrobora esta afirmación<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Los lugares de interés etnológico se definen como "aquellos parajes naturales, construcciones o instalaciones vinculados a formas de vida, cultura y otras actividades tradicionales del pueblo andaluz, que merezcan ser preservados por su valor etnológico".

<sup>15</sup> Vid. artículos 20 y 21 de la Ley del Estado.

Es verdad que la opción de la Ley andaluza en favor de un régimen de protección fijado con carácter singular para cada bien en las Instrucciones que se han de aprobar conjuntamente con su catalogación, constituye, sin duda, un paso capital en pro de un régimen jurídico verdaderamente atento a las características y necesidades de cada espacio singular; ahora bien, si realmente resulta que no se hace uso de esta posibilidad no podremos beneficiarnos de sus eventuales ventajas. Son muchas, en efecto, las dificultades que se observan en la implantación efectiva de un modelo de protección basado en las Instrucciones particulares. Al necesario incremento de medios materiales y humanos que este sistema exige, ya apuntado por C. LOPEZ BRAVO<sup>16</sup>, han de añadirse las dificultades que presenta la aprobación de estas Instrucciones dada la exigencia legal de “audiencia, en todo caso, a los propietarios de los bienes afectados”<sup>17</sup>, exigencia de difícil cumplimiento allí donde la catalogación recae sobre espacios de considerables dimensiones. Se observa, en definitiva, una profunda distancia entre el modelo por el que la Ley apuesta y su grado de aplicación, como se demuestra con la gran desproporción existente entre los bienes declarados de interés cultural y los catalogados.

En este repaso de las distintas categorías de protección cabe hacer finalmente referencia a los “Monumentos naturales de carácter ecocultural” previstos no en el Derecho del Patrimonio Histórico, sino en el Decreto 225/1999, de 9 de noviembre, de desarrollo de la Ley 2/1989, de 18 de julio por la que se aprueba el “Inventario de espacios protegidos”. Estos monumentos son, en definición del artículo 4 d) de ese Decreto, los “espacios o elementos cuya singularidad, valoración social, reconocimiento o interés predominante provenga de su especial significación en la relación entre el hombre y el medio y que lleven asociados elementos de valor cultural” y su régimen de protección será el establecido por la propia Legislación de espacios naturales en lo que, sin duda, constituye una muestra evidente de descoordinación entre dos órdenes normativos de singular importancia en la tutela de esos mismos espacios.

He aquí, en definitiva, un conjunto de razones que invitan a reflexionar, superados los quince años de vigencia de la LPHE y los diez de la Ley andaluza, sobre las ventajas e inconvenientes y, en su caso, sobre las posibles reformas normativas de un sistema de tutela caracterizado por una amplia estructuración del Patrimonio Histórico inmobiliario que, a la postre, no se traduce en un

---

<sup>16</sup> *Los bienes culturales en el Derecho estatal y autonómico de España* (ob. cit., pág. 14).

<sup>17</sup> Artículo 9.2 de la Ley.

régimen jurídico diversificado y atento a las características y necesidades de las diferentes categorías que se crean.

### III. EL REGIMEN DE PROTECCION DE LOS BIENES HISTORICOS.

#### 1. Planteamiento.

Antes de proceder al análisis de las características más destacadas de este régimen, interesa recordar que son con carácter general las Comunidades Autónomas las competentes para aplicar el régimen de protección de los bienes históricos, a excepción de las competencias reconocidas al Estado por el artículo 149.1.28 de la Constitución para la defensa frente a la exportación ilícita<sup>18</sup> y la expoliación<sup>19</sup>. Ahora bien, esta general competencia de las Comunidades Autó-

---

<sup>18</sup>El artículo 5 de la LPHE define la exportación como «la salida del territorio español de los bienes que integran el Patrimonio Histórico ...» y el 6 b) declara la competencia de la Administración del Estado «cuando así se indique de modo expreso o resulte necesaria su intervención para la defensa frente a la exportación ilícita». El mismo artículo 5 exige autorización expresa y previa de esta Administración a los propietarios o poseedores de bienes de más de cien años de antigüedad y a los de bienes inscritos en el Inventario General que quieran proceder a su exportación. El RD 1631/1992, de 29 de diciembre sobre libertad de circulación en la Comunidad Europea sujeta, igualmente, a autorización la exportación de los bienes de interés cultural hasta que se adopten las medidas que garanticen la libre circulación de estos bienes. A la Administración del Estado le confiere, por último, el artículo 31 de la LPHE el otorgamiento del permiso para la salida temporal de España de los bienes muebles sujetos al régimen previsto en el artículo 5.

Un estudio de este régimen puede encontrarse en L. MARTIN REBOLLO *Bienes culturales y Comunidad Europea* (Beni culturali e Comunità Europea. Quaderni della Rivista italiana di Diritto Pubblico Comunitario. Ed. Giuffrè, 1994, págs. 37 y ss.), F. LOPEZ RAMON *La movilidad del Patrimonio Histórico Español en la Comunidad Europea*. (REDA núm. 75, 1992, págs. 359 y ss.), así como en la reciente monografía de J.M. MAGAN PERALES, *La circulación ilícita de bienes culturales* (Ed. Lex nova, 2001).

<sup>19</sup>La lucha contra la expoliación es, sin duda, la más controvertida de las competencias estatales sobre el Patrimonio Histórico. Definida en el artículo 4 de la LPHE como «toda acción u omisión que ponga en peligro de pérdida o destrucción todos o algunos de los valores de los bienes que integran el Patrimonio Histórico Español o perturbe el cumplimiento de su función social», faculta al Estado, en el artículo 6 b), para intervenir en defensa «de los bienes que integran el Patrimonio Histórico» a cuyo fin podrá, en cualquier momento, interesar «del Departamento competente del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente la adopción con urgencia de las medidas conducentes para evitar la expoliación». «Si se desatendiera el requerimiento, continúa el precepto, la Administración del Estado dispondrá lo necesario para la recuperación y protección tanto legal como técnica del bien expoliado».

Ante los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra esta regulación por algunas Comunidades Autónomas, el Tribunal Constitucional en su Sentencia 17/1991, de 31 de enero, señaló «... La utilización del concepto en defensa contra la expoliación ha de entenderse como definitoria de un plus de protección respecto de unos bienes dotados de características especiales. Por ello mismo abarca un conjunto de medidas de defensa que a más de referirse a su deterioro o destrucción tratan de extenderse a la privación arbitraria o irracional del cumplimiento normal de

nomas en la materia no sólo las legitima para la aplicación de las normas de tutela establecidas por la Ley de 1985; les otorga, igualmente, una capacidad normativa de desarrollo y complemento del Derecho estatal que en Andalucía ha quedado plasmada en diferentes normas; en particular, en la Ley del Patrimonio Histórico de 1991.

La Ley, y este puede considerarse su rasgo más destacado y una de sus aportaciones más sobresalientes, completa el régimen de los bienes históricos establecido en la Ley estatal en aquellos aspectos en los que la experiencia en su aplicación había evidenciado la existencia de una laguna o, cuanto menos, de una cuestión precisada de desarrollo o aclaración. Su valor se sitúa más, pues, en el plano del enriquecimiento o desarrollo de instrumentos ya conocidos en el Derecho del Estado que en el de nuevas incorporaciones; Derecho estatal en el que, además, el Legislador andaluz se inspira claramente en su regulación de los bienes catalogados.

La diferente naturaleza de las medidas de tutela que el Derecho establece puede servirnos para su sistematización

## 2. Las medidas de policía.

En la LPHA y su Reglamento de desarrollo existen, al igual que en el Derecho del Estado, un conjunto importante de disposiciones que responden a las

---

aquello que constituye el propio fin del bien según su naturaleza en cuanto portadores de valores de interés general necesitados ... de ser preservados. Así, pues, la Ley llama perturbación del cumplimiento de su función social a la privación del destino y utilidad general que es propio de cada uno de los bienes, aunque materialmente el bien mismo permanezca.

Cuestión distinta es la posible utilización de este concepto para dar cobertura a medidas concretas que exceden de lo que racionalmente debe integrar la protección de esos bienes en su significado finalista: su función social es determinada por el destino y utilidad que directamente deriva del carácter histórico-artístico propio y no por otro arbitrariamente asignado, aunque sea análogo. Una hipotética invasión competencial no vendría así dada por la utilización en el precepto legal de la expresión «perturbe el cumplimiento de su función social», sino por una aplicación extensiva en cada caso, y es allí donde cabría remediarla. El precepto no resulta pues contrario a la Constitución según el sentido que se indica, y tanto menos cuanto que, en la parte no impugnada, respeta la acción protectora de las Comunidades Autónomas, a las que en primer lugar estimula, para autorizar la actuación de la Administración del Estado sólo en defecto de la de aquellas» (F<sup>o</sup> J<sup>o</sup> 7<sup>o</sup>).

En definitiva, el Estado goza de la competencia para garantizar «el sentido finalista de los bienes»; «impedir que se perturbe el cumplimiento de su función social», de donde derivan un conjunto de medidas de imposible concreción *a priori* y cuya legitimidad, en última instancia, habrá de ser juzgada caso por caso. Refrendada la constitucionalidad de la Ley, el RD 64/1994, de 21 de enero, reguló el procedimiento conforme al cual ha de producirse una eventual intervención del Estado en aplicación de este concreto título competencial.

tradicionalmente denominadas medidas de policía administrativa; esto es, medidas que se traducen en una limitación de las facultades de uso o disposición de la propiedad cultural. El Derecho andaluz complementa en este ámbito al del Estado, facilitando de este modo la ejecución de muchos de sus preceptos. Así ocurre, por ejemplo, con el artículo 18 de la Ley y el Capítulo IV del Título II del Reglamento dedicados a los derechos de adquisición preferente de bienes históricos con los que se cubren no pocas de las lagunas del ordenamiento estatal. Destaca de esta normativa, además del reconocimiento de estos derechos a los Municipios, la obligación que el artículo 18 de la Ley impone a los Municipios de abonar en dos anualidades como máximo el precio del bien o las especificaciones que en materia procedimental básicamente se contienen en los artículos 28 y siguientes del Reglamento de Protección y Fomento.

Igual juicio favorable merecen normas con las que, de nuevo, se completa el Derecho del Estado en materias de tanta trascendencia como son las garantías previstas en los artículos 16.2 y 17 de la LPHA al servicio del deber de conservación de los bienes históricos<sup>20</sup>, o las licencias de actuación en inmuebles históricos en las que el ordenamiento andaluz avanza decididamente en pro de la articulación de un procedimiento único para la obtención de la autorización de la Administración de Cultura y la licencia municipal de obras, superando así el viejo y denostado principio de la dualidad procedimental característico de un tiempo anterior.

Aunque en términos generales la normativa existente pueda calificarse de acertada, se detectan, sin embargo, algunas cuestiones precisadas aún de la atención del Legislador. De entre ellas destaca la efectiva garantía del derecho de acceso de los ciudadanos a los bienes culturales de propiedad privada, ámbito en el que el Derecho de nuestra Comunidad Autónoma, tan prolijo en otras materias, guarda absoluto silencio<sup>21</sup>, así como la situación jurídica en la

---

<sup>20</sup>El artículo 36 de la LPHE establece un conjunto de medidas en garantía del deber de conservación, medidas a las que ha de otorgarse un valor puramente enunciativo, dejando, por consiguiente, abierta la posibilidad a las Comunidades Autónomas de establecer otras. Es lo que ha hecho, justamente, la Comunidad de Andalucía que en el artículo 16.2 de su Ley de Patrimonio Histórico establece la posibilidad de que los destinatarios de órdenes de ejecución se liberen de la carga impuesta siempre que el coste o previsión de las obras supere el 50% del valor total del bien, en tanto que en el 17 prevé la imposición de multas coercitivas para las situaciones de desobediencia a las órdenes de ejecución. Por último, reconoce a la Administración la facultad de exigir por anticipado el coste de las operaciones efectuadas por la Administración en los casos de ejecución subsidiaria.

<sup>21</sup>No existen, pues, mas normas aplicables en la materia que las establecidas en el artículo 13 y Disposición Adicional 9ª de la LPHA y la Disposición Adicional 4ª del Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la Ley. Ha de reconocerse, desde luego, que nos encontramos ante

que quedan los edificios declarados en ruina una vez acordada su no demolición por la Administración de Cultura, materia sobre la que ni la LPHA, ni la del Estado, se pronuncian<sup>22</sup>. Sí lo hacen, en cambio, las Leyes de otras Comunidades Autónomas en términos que por lo general 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, cuyo 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”, solución posteriormente acogida por el artículo 35.4 de la Ley 27/1999, de 29 de marzo, de Extremadura. En términos más tajantes se expresa la Ley 10/1998, de 9 de julio, de la Comunidad de Madrid que en su artículo 26, de forma parecida a la anterior Ley 7/1990, de 3 de julio del Patrimonio cultural vasco de 1990<sup>23</sup>, declara que el deber de conservación “no cesará con la declaración de ruina”. Es más, la Ley 4/1998, de 11 de junio, de la Comunidad de Valencia, determina expresamente en su artículo 40.1 que en los casos en los que la ruina recaiga sobre inmuebles históricos no es aplicable “el lími-

---

un deber de difícil concreción dada su obligada armonización con otros intereses necesitados de protección jurídica. En efecto, el derecho de acceso ha de hacerse compatible con los igualmente constitucionales derechos a la inviolabilidad del domicilio y a la intimidad personal y familiar. Con claridad lo expresa el artículo 24.3 de la Ley del Patrimonio cultural vasco: «Los bienes culturales calificados deberán ser sometidos a visita pública en las condiciones que reglamentariamente se determinen ... Quedarán eximidos de la obligación de visita los bienes culturales y zonas o elementos de los mismos cuando sus titulares o poseedores legítimos aleguen causa justificada fundamentada en el derecho a la intimidad, honor y otros derechos fundamentales y libertades públicas ...». De hecho, la Ley orgánica 1/1982, de 5 de mayo de protección civil del derecho al honor, la intimidad personal y familiar y a la propia imagen establece en su artículo 8.7 que «no se reputarán intromisiones ilegítimas las actuaciones autorizadas o acordadas por la Autoridad competente de acuerdo con la Ley, ni cuando predomine un interés histórico, científico o cultural relevante».

<sup>22</sup> La LPHE y todo el Derecho autonómico dictado con posterioridad recogen, en buena medida, la jurisprudencia desarrollada bajo la vigencia de la Ley del Patrimonio Histórico-Artístico de 13 de mayo de 1933, jurisprudencia que se asienta en los siguientes principios básicos: a) el carácter cultural de un edificio no impide su declaración de ruina, dado que esta es una situación “de puro hecho” que «no tolera distinciones en su apreciación que tengan que ver con las cualidades vulgares o singulares por motivos históricos-artísticos de los edificios» (Sentencias, entre otras muchas, de 18 de octubre de 1983, Ar. 5245, o 30 de mayo de 1984, Ar. 3154); b) el estado ruinoso de un inmueble de interés histórico no lleva necesariamente aparejada su demolición; es, por el contrario, posible «compatibilizar la ruina pronunciada ... y formalmente firme con una posible conservación del edificio en función de finalidades espirituales de orden colectivo» (Sentencia, entre otras, de 12 de mayo de 1978, Ar. 2974), circunstancia que corresponderá apreciar, en cada caso, a los órganos de la Administración artística; y c) declarada la ruina y acordada la no demolición cesa el deber de conservación del bien por parte de su propietario siendo la Administración quién ha de correr con los gastos derivados de su mantenimiento (vid., entre otras, la última de las sentencias citadas).

<sup>23</sup> Artículo 36.

te del deber normal de conservación que establece la legislación urbanística”, solución que subyace también en la Ley 11/1998, de 13 de octubre, de Cantabria que en su artículo 58.2 establece 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 reunan los requisitos necesarios”. En definitiva, el Derecho autonómico ofrece soluciones dispares. En algunos casos, como en nuestra propia Comunidad Autónoma, nada dicen sus Leyes sobre quien haya de conservar tras una declaración de ruina; en otros no se duda en imponer esa carga al propietario, excluyéndose así expresamente la regla propia del orden urbanístico; las mas de las veces, sin embargo, 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. Importa señalar, también, que 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<sup>24</sup>, y una jurisprudencia que, manteniendo su tradicional posición, sigue considerando con carácter general que ruina y deber de conservación del titular son circunstancias incompatibles. En verdad, nos encontramos ante un tema complejo y precisado de una respuesta jurídica clara. En cualquier caso, hay que ser conscientes de que la conservación de edificios históricos declarados en ruina no se resuelve con la sola imposición legal al propietario del deber de conservar y la atención de la Administración al cumplimiento de la norma, cuando lo que la propia realidad evidencia es la incapacidad de muchos de esos propietarios para hacer frente al mantenimiento de sus inmuebles, idea de la que, recientemente, se ha hecho eco el Tribunal Supremo al referirse a cómo “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”<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Con todo ha de reconocerse que estamos ante un tema extraordinariamente controvertido. Recientemente, M.J. GARCÍA GARCÍA, en el sentido ya apuntado por J. GARCÍA BELLIDO y M.R. ALONSO IBÁÑEZ, 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).

<sup>25</sup> Sentencia de 11 de octubre de 2000, Ar. 9128.

### 3. Las normas sobre planeamiento urbanístico. Especial referencia al tratamiento de los entornos.

#### 3.1. El régimen del planeamiento de protección.

Resulta ocioso insistir a estas alturas en el protagonismo del urbanismo en la protección de la ciudad histórica, así como en los muchos problemas que la ordenación urbanística de los conjuntos históricos ha encontrado en España<sup>26</sup>; nos interesa, tan solo, dejar constancia del régimen vigente en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

La regulación del planeamiento de protección que establece el ordenamiento andaluz puede considerarse en términos generales suficiente, pues ha sabido, en efecto, completar la normativa estatal allí donde era necesario, al tiempo que integrar las lagunas que ésta presentaba. Así el artículo 32.1 de la LPHA especifica el conjunto de figuras de planeamiento que pueden servir para la planificación de los conjuntos históricos impuesta a todo Municipio por el artículo 20 de la LPHE, acabando de esta forma con la interpretación, ciertamente infundada, de que el precepto exige necesariamente un Plan especial, solución, por cierto, acogida por otras Leyes autonómicas<sup>27</sup>; ha consagrado en su artículo 32.2 la posibilidad de que el conjunto histórico se planifique mediante diversos planes, previsión coherente con la existencia en nuestra Comunidad Autónoma de conjuntos históricos de considerables dimensiones<sup>28</sup>; ha perfilado el procedimiento para la obtención de autorizaciones de actuación sobre los bienes históricos, una de las más clásicas e importantes lagunas del Derecho estatal tradicional en su regulación del Patrimonio Histórico inmobiliario<sup>29</sup>, al tiempo que ha avanzado en la

<sup>26</sup> Una síntesis de estos problemas puede encontrarse en C. BARRERO RODRIGUEZ, *Los conjuntos históricos y el planeamiento de protección en la Comunidad Autónoma de Andalucía* (Revista Andaluza de Administración Pública, núm. 16, 1993 págs. 44 y ss.).

<sup>27</sup> Es el caso concretamente de las Leyes de Galicia y Canarias que exigen que el Plan de protección sea un Plan especial. La Ley de Extremadura 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.

<sup>28</sup> El artículo 20 de la LPHE no se pronuncia sobre la posibilidad de que el conjunto histórico disponga de varios Planes de protección; en su aplicación se extendió, sin embargo, la idea de que en la norma subyacía la exigencia de un único plan para cada conjunto histórico. Sabedora de los problemas que dicha interpretación de la LPHE estaba generando en ciudades como Granada o Sevilla, la Ley andaluza declara posible, de forma excepcional y previo informe favorable de la Consejería de Cultura, que el planeamiento se realice «de modo parcial por zonas que merezcan consideración homogénea».

<sup>29</sup> Los artículos 44 y siguientes del RPPHA establecen un procedimiento único para la obtención de la licencia municipal y la autorización de la Administración de Cultura que se inserta en el procedimiento seguido ante los propios Ayuntamientos.

superación del principio de dualidad competencial característico de este orden normativo a través de la técnica de la delegación de competencias<sup>30</sup>. La LPHA ha previsto, en fin, un conjunto de medidas importantes en garantía de la efectiva puesta en marcha del proceso de planeamiento, las establecidas en el artículo 30, ampliamente desarrollado por el Reglamento de 1995<sup>31</sup>. Una mención especial merece en este ámbito 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 del proceso planificador de los centros históricos en Andalucía<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> El artículo 38 de la LPHA 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»; 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.

<sup>31</sup> Estas normas consagran, en efecto, un conjunto de medidas importantes dirigidas a facilitar y asegurar la redacción y aprobación de los correspondientes planes. A la primera finalidad responde la competencia conferida por el artículo 30.3 de la Ley a la Consejería de Cultura para fijar las directrices que deban de regir la formación, modificación o revisión de los planes; a la segunda, las previsiones contenidas en los párrafos 2º y 4º de mismo precepto. En el artículo 30.2 se prevé la posibilidad de que la Consejería de Cultura solicite de la competente en materia urbanística la puesta en marcha del «procedimiento de elaboración, modificación o revisión forzosa del planeamiento en los términos previstos en la legislación urbanística»; en el 30.4, se faculta al Consejero de Cultura para que inste «conjuntamente con el de Obras Públicas y Transportes, al Consejo de Gobierno para que proceda a la suspensión del planeamiento urbanístico y la aprobación de Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento en los términos previstos en la legislación sobre el suelo». Los artículos 37 y siguientes del RPFPH A desarrollan estos preceptos en términos a los que me remito.

<sup>32</sup> 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 citado 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 «Actuacio-

Debemos detener también brevemente la atención en el artículo 21.3 de la LPHE y en los muchos problemas que su aplicación ha suscitado al establecer la prohibición de alteración de alineaciones en los conjuntos históricos. Este precepto subordina las operaciones de remodelación urbana que excepcionalmente permite, a que se mantengan “las alineaciones urbanas existentes”, regla con la que, sin duda, la Ley peca de utópica y comete el error de pensar que haciendo intangible la realidad dada en 1985 está contribuyendo a una mayor protección, sin advertir que, en muchos casos, la protección 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 de marzo de 1999<sup>33</sup> y 2 de febrero de 2000<sup>34</sup> 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 mas tarde las Leyes de Valencia, Aragón, Canarias, Cantabria y Extremadura<sup>35</sup>. La LPHA nada establece al respecto por lo que ninguna duda cabe de la aplicación del artículo 21.3 *in fine* de la LPHE en los términos en los que ha sido interpretado por el Tribunal Supremo. Quizá pudiera aprovecharse la ocasión que brinda la aprobación de una Ley de Ordenación urbanística de Andalucía para la corrección de una regla que se ha convertido en un auténtico escollo para el planeamiento de nuestros conjuntos históricos. Nada impi-

---

nes 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, «de servir de soporte instrumental al Programa de planeamiento y gestión municipal, acometiéndose con carácter muy realista en función de los medios disponibles y de la capacidad de gestión de ambas Consejerías».

<sup>33</sup> 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 mas 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).

<sup>34</sup> Ar. 788

<sup>35</sup> Vid., respectivamente, los artículos 28, 39.2 a), 43.2 a), 34.2, 53.2 b) y 41.2.

de que nuestra Comunidad Autónoma modifique un precepto de la Ley estatal que ya ha sido alterado por otras muchas Comunidades Autónomas sin que el Estado lo haya cuestionado en ningún caso.

### 3.2. *Los entornos de monumentos y conjuntos históricos.*

Algunas reflexiones particulares merecen las reglas que el ordenamiento andaluz dedica a los entornos, verdadero punto crucial en la actual regulación del Patrimonio histórico inmobiliario y uno de los focos de mayor interés en el debate, siempre abierto, sobre la conservación de los centros históricos.

La atención a los entornos de monumentos y conjuntos constituye, sin duda, uno de los rasgos más destacados de la Legislación de protección del Patrimonio inmobiliario desde los últimos años del siglo XX. La tutela de estas áreas territoriales encuentra acogida, tras el fracasado precedente ofrecido por el artículo 6 del Decreto de 22 de julio de 1958<sup>36</sup>, en la Ley del Patrimonio Histórico del Estado vigente<sup>37</sup>, si bien ha de destacarse que desde 1956 el ordenamiento urbanístico pone a disposición de la Administración Pública los instrumentos necesarios con los que conectar el planeamiento de los conjuntos históricos con el del espacio que los circunda, aunque el balance de su aplicación no pueda, ciertamente, considerarse satisfactoria. Motivada seguramente por esa realidad e inspirada en esa línea de sucesiva ampliación de sus fronteras que caracteriza al Derecho de los bienes culturales en su evolución histórica, la Ley del Estado de 1985 y, más tarde, las de algunas Comunidades Autónomas, incorporan, como una de sus grandes novedades, la protección jurídica de los entornos, espacios de los que, ante todo, ha de precisarse su propia definición.

El entorno constituye un concepto de tan fácil definición teórica como difícil concreción práctica<sup>38</sup>. Son espacios en expresión de la Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de marzo de 1991<sup>39</sup>, en los que la protección legal no

---

<sup>36</sup> Esta norma exigía autorización de la Administración de Cultura para las obras que se pretendieran desarrollar sobre los entornos, entendiéndose por tales «los edificios, calles o plazas inmediatas a los monumentos». Sobre el alcance de ese precepto, su interpretación jurisprudencial y su grado de aplicación práctica me remito al estudio de M<sup>a</sup>.R. ALONSO IBÁÑEZ (*Los espacios culturales en la ordenación urbanística*. Ed. Marcial Pons, 1994, págs. 79 y ss.).

<sup>37</sup> La protección de estas áreas cuenta con plasmación en numerosos Textos internacionales a partir de mediados de siglo XX. Por ejemplo, en la Carta de Venecia de 1964 y en la Carta europea del Patrimonio Arquitectónico de 1975.

<sup>38</sup> Sobre el concepto y régimen de los entornos, vid. J. CASTILLO RUIZ (*El entorno de los inmuebles de interés cultural*, Ed. Instituto Andaluz del Patrimonio Histórico-Universidad de Granada, 1997).

<sup>39</sup> Ar. 2510

supone un fin en si misma sino que «entraña un medio para el indicado fin»; es un espacio que sin ser portador de un valor cultural, ejerce, sin embargo, una influencia directa sobre la conservación y disfrute de áreas que sí lo tienen. Es, en otras expresiones de esa misma Sentencia, la «zona de respeto», la «zona de influencia», «de prevención o reserva en orden a la defensa y conservación del ambiente propio de los referidos conjuntos»; áreas, en definitiva, en las que la protección legal y la acción administrativa que sobre ellas se despliega se fundamenta en la adecuada conservación de esos otros espacios a los que sirven.

La LPHE no contiene una definición de entorno, aunque alude a estos espacios. Al entorno se refiere su artículo 17 en el que se establece que «en la tramitación del expediente de declaración de Bien de Interés Cultural de un Conjunto Histórico deberán considerarse sus relaciones con el área territorial a que pertenece, así como la protección de los accidentes geográficos y parajes naturales que conforman su entorno»; y también el 11.2 que exige a la resolución que declare un bien de interés cultural la delimitación del «entorno afectado por la declaración ...»<sup>40</sup>. Sí define, en cambio, el entorno el artículo 29 de la Ley de nuestra Comunidad Autónoma que lo conceptúa como un espacio que «podrá estar constituido tanto por los inmuebles colindantes inmediatos, como por los no colindantes o alejados, siempre que una alteración en los mismos pudiera afectar a los valores propios del bien de que se trate, a su contemplación, apreciación o estudio»<sup>41</sup>. El Reglamento de desarrollo de la Ley específica que los entornos pueden ser tanto «continuos como discontinuos»; lo que los define, en último término, es «su vinculación, situación o características» respecto del bien catalogado<sup>42</sup>.

Esta definición del entorno o las muchas otras que en parecidos términos puedan ofrecerse, dejan claro su carácter radicalmente ambiguo y profundamente impreciso cuando se ha de concretar en la realidad del terreno; de ahí la absoluta necesidad de una posterior decisión administrativa que los delimite. Son los Decretos de declaración de bienes históricos los legalmente llamados a establecer la «zona de influencia», el entorno de cada monumento o conjunto histórico. Ahora bien, en esta tarea de concreción de los entornos ha de tenerse en cuenta, igualmente, el importante papel que pueden y deben desempeñar

---

<sup>40</sup> En sentido muy parecido se manifiestan los artículos 12.1 c) de la Ley del Patrimonio Cultural vasco y el 11 de la Ley del Patrimonio Histórico de Castilla-La Mancha.

<sup>41</sup> Igualmente precisa se muestra la Ley catalana que define al entorno en su artículo 11.1 b) en los siguientes términos: «el entorno, que puede incluir el subsuelo, está constituido por el espacio, ya sea edificado o no, que da apoyo ambiental al bien y cuya alteración puede afectar a los valores, a la contemplación o al estudio del mismo».

<sup>42</sup> Artículo 36.

los instrumentos de ordenación del territorio y planeamiento urbanístico. De hecho, todas las Leyes autonómicas sobre Ordenación del Territorio y Urbanismo contienen previsiones sobre la protección de los espacios de valor cultural, entre ellas, la Ley 1/1994, de Ordenación del territorio de Andalucía<sup>43</sup>.

Delimitado el concepto, interesa, en segundo lugar, hacer referencia a las técnicas o instrumentos que el Derecho establece al servicio de la protección que consagra.

El estudio de estas técnicas permite constatar la falta de uniformidad existente entre las diferentes Leyes de Patrimonio Histórico. Así, mientras que la Ley estatal establece un estatuto normativo no del todo coincidente para los conjuntos históricos y sus entornos, la Ley de Andalucía, al igual que la de otras Comunidades Autónomas<sup>44</sup>, optan por un régimen de intervención en los entornos coincidente con el establecido para el espacio cultural. Al entorno, dice el artículo 29 de la Ley de nuestra Comunidad Autónoma, “se le aplicará el mismo régimen jurídico que corresponda al inmueble catalogado». Esta es una opción sobre la que, quizá, convenga reflexionar. En efecto, no parece lógico que queden sometidos a un mismo régimen jurídico los espacios de interés cultural y los que no lo tienen, aún cuando ejerzan una influencia sobre ellos. Tal vez sería más conforme con la diferente naturaleza de las áreas a proteger un sistema atento a las distintas características del espacio sobre el que se ha de aplicar. En esta línea cabe, incluso, pensar si no serían, como ya apuntara M.R. ALONSO<sup>45</sup>, los planes de ordenación del territorio y urbanismo los instrumentos más adecuados para la protección de estas áreas. De hecho, la tutela de los bienes históricos inmobiliarios figura, como ya se ha apuntado, en todas las Leyes autonómicas de ordenación del territorio; entre otras, en la de nuestra Comunidad Autónoma, la Ley 1/1994, de 11 de enero.

#### IV. CONSIDERACION FINAL.

No es fácil resumir en pocas líneas la situación de la defensa del Patrimonio Histórico en Andalucía. El repaso del Derecho vigente permite afirmar, no obstante, que la Legislación protectora de los bienes culturales ha avanzado considerablemente en la plasmación de los objetivos constitucionales, inspira-

---

<sup>43</sup>Vid. artículos 7.1 e) en relación con el Plan de ordenación del territorio de Andalucía, 11.1 c) respecto de los Planes de ámbito subregional.

<sup>44</sup>Por ejemplo, la Ley vasca, artículo 12.1 c).

<sup>45</sup>*Los espacios culturales en la ordenación urbanística* (ob. cit. págs. 20 y 1).

da, además, por una mayor sensibilidad y conciencia colectiva sobre el valor de los bienes del pasado. Llegado el vigésimo aniversario del Estatuto de Autonomía de Andalucía, el balance puede, pues, considerarse satisfactorio en términos generales, sobre todo en lo que se refiere al estatuto o régimen común de los bienes históricos, aunque existen parcelas del Patrimonio cultural, fundamentalmente los Archivos y Museos, cuyo Derecho está necesitado aún de desarrollo.

Los problemas y carencias de nuestros conjuntos históricos no han de imputarse, pues, tanto a las normas que los regulan cuanto a los problemas que se generan en su aplicación, entre los que destacan, sin duda, las dificultades existentes en el proceso planificador en el que se manifiestan de manera singular concepciones muy diferentes sobre el modelo último de ciudad al que se aspira y en el que, además, el vínculo monumental dificulta considerablemente el ya de por sí complejo mecanismo de distribución de beneficios y cargas, íntimamente relacionada con la siempre importante y nunca resuelta necesidad de la financiación.

Todas las cuestiones apuntadas podrían, quizás justificar algunas reformas o precisiones legislativas con objeto de perfeccionar el régimen jurídico de protección de los bienes culturales, una obligación constitucional tan necesaria como apasionante.