

**LA COLOCACIÓN DE ELEMENTOS VISIBLES
EN LOS MONUMENTOS Y CONJUNTOS HISTÓRICOS:
UN ASPECTO CLAVE EN LA CONSERVACIÓN**

M^a Concepción Barrero Rodríguez

Profesora Titular de Derecho Administrativo.
Universidad de Sevilla

1. PLANTEAMIENTO.

El Patrimonio Histórico Español –afirma la Exposición de Motivos de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico del Estado (LPHE)- *“es el principal testigo de la contribución histórica de los españoles a la civilización universal y de su capacidad creativa contemporánea. La protección y enriquecimiento de los bienes que lo integran constituyen obligaciones fundamentales que vinculan a todos los poderes públicos, según mandato que a los mismos dirige el artículo 46 de la norma constitucional”*.

El mandato constitucional de protección y acrecentamiento de la riqueza histórica que la Constitución impone a todos los poderes públicos, del que da buena cuenta las palabras transcritas de la Exposición de Motivos de la LPHE, exige de éstos una vasta acción que se proyecta en ámbitos muy diferentes y sobre bienes de muy variada tipología. El interés de estas páginas se centra en un aspecto muy concreto: la protección de los monumentos y conjuntos que se realiza a través de la disciplina y control de la colocación en los inmuebles históricos de antenas, señales, rótulos publicitarios y demás elementos similares que, con finalidades diversas, han venido proliferando en nuestros conjuntos históricos en claro detrimento tanto de los bienes mismos como de su entorno.

Constituye éste, sin embargo, un aspecto, de los muchos que convergen en el Patrimonio Histórico, en el que probablemente no se haya reparado todo lo necesario por parte de los aplicadores del Derecho y estudiosos del tema y cuya importancia debe, por consiguiente, ser resaltada en su justa medida. Un paseo por cualquiera de nuestros conjuntos históricos evidencia con claridad hasta qué punto la imagen de nuestros centros históricos se ha degradado a resultas de la instalación, en numerosas ocasiones abusivas y sin control, de todo tipo de elementos que, con una finalidad publicitaria o no, han dañado, cuanto menos, la visión del conjunto cuando no el propio valor cultural de los inmuebles en los que se han ubicado.

El objeto de estas páginas no es otro que el de analizar la respuesta que nuestras normas jurídicas ofrecen a este problema, así como realizar un balance de su aplicación. Con carácter previo, se impone, sin embargo, una delimitación, aunque sea somera, de los bienes que integran el Patrimonio Histórico toda vez que el régimen aplicable en un determinado espacio cultural viene estrechamente condicionado, como se ha de ver, por el procedimiento en cuya aplicación haya ingresado en esta categoría jurídica.

2. EN TORNO A LA REALIDAD JURÍDICA PROTEGIDA. BIENES DE INTERÉS CULTURAL Y BIENES CATALOGADOS EN ANDALUCÍA.

No existen dudas en estos momentos acerca de la recepción por nuestro ordenamiento jurídico -artículo 46 de la Constitución, LPHE y ordenamiento autonómico- del concepto de bien cultural que sobre la base de los trabajos realizados en Italia por la Comisión Franceschini¹ elaborara la doctrina de aquel país². Ha de considerarse, ciertamente, que el artículo 46 de la Constitución y el Derecho dictado en su desarrollo mandan tutelar aquel conjunto de bienes significativos para el conocimiento de la historia de la civilización; lo que es lo mismo, aquellos que nos aproximan a los diferentes modos de vivir, pensar y sentir de los hombres en el tiempo y en el espacio³. Un valor que puede hacerse presente en bienes de muy distintas características: en monumentos, jardines históricos, conjuntos de interés cultural, sitios históricos o zonas arqueológicas⁴, tratándose de bienes inmuebles, pero, también, en aquellos otros de carácter mueble e, incluso, en lo que se conoce como Patrimonio inmaterial: tradiciones y costumbres en las que se manifiesta la vida de un pueblo; *“actividades -en expresión del artículo 61 de la Ley andaluza del Patrimonio Histórico- que alberguen o constituyan formas relevantes de expresión de la cultura y modos de vida propios del pueblo andaluz”*. 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.

El concepto de bien cultural constituye, de esta forma, una noción ambigua e indeterminada, susceptible de juicios diversos, sometida, en todo caso, a un continuo y cambiante proceso de mutación, de valoración histórica. Para el jurista -en palabras de Giannini- la noción de bien cultural *“no puede ser más que una noción abierta”* a la que el ordenamiento jurídico *“no le otorga un contenido propio en base a conceptos jurídicos precisos, sino que opera mediante el reenvío a disciplinas no jurídicas”*⁵. Los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español necesitan, en suma, ser individualizados; lo que es lo mismo, sin procedimientos de declaración el bien cultural no existe como realidad jurídica y, por consiguiente, no se somete a un estatuto jurídico singular.

Nada nuevo suponen, a estas alturas, las afirmaciones vertidas -desde 1915 el Derecho español conoce procedimientos de declaración de bienes históricos, de la misma forma que existen, desde antiguo, en los ordenamientos de los países de nuestro entorno⁶-; la atención, al día de hoy, ha de centrarse en un aspecto muy puntual, aunque de extraordinaria relevancia: la determinación de la instancia competente para la calificación de bienes históricos, toda vez que tal dato despliega una importancia capital en la determinación del régimen de tutela. En otros términos, las normas de protección podrán variar según que el bien haya ingresado en el Patrimonio Histórico en aplicación de algunas de las categorías que conoce la LPHE o lo haya hecho bajo

el amparo de algunos de los sistemas de protección creados por el Derecho autonómico.

La determinación de la instancia competente para la determinación de los bienes históricos exige de la distinción entre dos momentos temporales diferentes. El primero, aquel que media entre la promulgación de la LPHE -junio de 1985- y la sentencia del Tribunal Constitucional 17/1991, de 31 de enero por la que se resolvían los recursos de inconstitucionalidad que se interpusieron contra dicha disposición⁷; el segundo, el abierto por tal sentencia y que se prolonga hasta la actualidad. Y es que el Tribunal Constitucional, con su fallo interpretativo del artículo 9 de la Ley sometido a juicio de constitucionalidad, dará un giro radical al sentido que, en principio, parecía poseer ese precepto legal y cuyo resultado último no ha sido otro que el de una notable ampliación de las competencias de las Comunidades Autónomas para la declaración de bienes históricos.

La LPHE conoce dos procedimientos de inclusión de bienes en el Patrimonio Histórico: la declaración de interés cultural para 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 a aquellos bienes muebles que siendo merecedores de protección no alcancen, sin embargo, ese valor que los haría acreedores de pasar a engrosar la primera de estas categorías jurídicas. En relación con ambos procedimientos de declaración, la LPHE establecía una competencia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas en cuya virtud se confería a estas últimas la incoación y tramitación de los respectivos procedimientos, reservándose al Gobierno de la nación su resolución.

Tal reparto de competencias, consagrado en los artículos 9 y 26 de la norma, sería objeto de impugnación por diferentes Comunidades Autónomas. Las Entidades recurrentes cuestionaban concretamente si la facultad de integración de bienes en el Patrimonio Histórico podía entenderse efectivamente amparada en la competencia estatal de defensa frente la expoliación⁸ -único título constitucional del que, en su caso, podía emanar legítimamente- o si, por el contrario, quedaba al margen de dicho concepto, de donde resultarían constitucionalmente posibles eventuales declaraciones autonómicas de bienes históricos.

Ante tal planteamiento, el Tribunal Constitucional salvó, en primer término, la constitucionalidad del controvertido artículo 9 de la Ley de 1985 -atribución al Gobierno de la nación de la competencia para la calificación de bienes de interés cultural- siempre que sea interpretado como no excluyente de posibles declaraciones efectuadas por las Comunidades Autónomas.

“En conclusión -afirma el Tribunal - el inciso final del artículo 9.1 (“Declarados de interés cultural mediante Real Decreto de forma individualizada”) no se ajusta al bloque de la constitucionalidad más que si se entiende referido solamente a aquellos

supuestos en que es competente el Estado para la ejecución de la Ley, es decir, los mencionados en el párrafo b) del citado artículo 6. Pero sería contrario a aquel si se le considerase aplicable en todo caso. Así depurado el precepto de su exceso competencial, ... el resto de sus normas no implican extralimitación y son aplicables a todos los expedientes de declaración tanto los de competencia del Estado como de las Comunidades Autónomas”⁹.

El artículo 6 b) se convierte de esta forma en la clave de una interpretación constitucional de la Ley. El precepto en cuestión atribuye a la Administración del Estado -excepción a la regla general- la ejecución de la norma “cuando así se indique de modo expreso o resulte necesaria su intervención para la defensa frente a la exportación ilícita y la expoliación de los bienes que integran el Patrimonio Histórico Español”, así como respecto de aquellos bienes “adscritos a los servicios públicos gestionados por la Administración del Estado o que formen parte del Patrimonio Nacional.”

En suma, el Tribunal Constitucional vincula las competencias de declaración de bien de interés cultural y las de ejecución de su régimen jurídico de protección con lo que quiebra de forma flagrante el principio general sustentado por la Ley; principio que partía, precisamente, de una disociación entre ambas facultades en el sentido de conferir al Estado la potestad para la calificación de bienes históricos y a las Comunidades Autónomas la ejecución de su sistema propio de tutela. Tras la referida sentencia es, por consecuencia, competente para la declaración de un bien quien lo sea para la aplicación de su estatuto normativo; esto es, las Comunidades Autónomas con carácter general.

Distinto sería el pronunciamiento del Tribunal Constitucional en relación con el acto de inclusión en el inventario general de aquellos bienes muebles “no declarados de interés cultural que tengan singular relevancia”; instrumento previsto en el artículo 26 de la Ley y al que se anuda -al igual que ocurre con la calificación de interés cultural- la aplicación de un sistema de protección propio; de ahí que no pueda concluirse -e importa señalarlo- que el inventario sea un mero catálogo, a efectos puramente acreditativos, de bienes cuyo régimen jurídico singular deriva de otras circunstancias. La inscripción de un bien en él constituye, por el contrario, un acto declarativo de su existencia misma, al tiempo que constitutivo de un régimen jurídico particular. Expresado en otros términos, la inclusión en el inventario general de bienes muebles opera con un alcance del todo coincidente al de una declaración de interés cultural, de donde puede concluirse, a pesar de las imprecisiones en las que la LPHE haya podido incurrir en este ámbito, que declaración de interés cultural e inscripción en el inventario general de bienes muebles son dos actos jurídicos de naturaleza similar.

No pareció entenderlo así, sin embargo, el Tribunal Constitucional que en relación con el artículo 26 de la Ley va a efectuar una interpretación muy distinta a la realiza-

da sobre la base del artículo 9. Su argumentación, no sólo predicable de ese inventario, sino también de otros instrumentos previstos en la Ley -éstos sí 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-, se desarrollará en los siguientes términos:

“Tales registros, catálogos o censos, en la medida en que se constituyen como el elemento formal imprescindible para ejercer exclusivamente las competencias en defensa del Patrimonio Histórico español constitucionalmente asignadas al Estado ... no le agregan competencia alguna ni privan de ellas a las Comunidades, ni pueden ser considerados contrarios a la Constitución. Su necesaria existencia no implica, pues, negar la posibilidad de que se creen los instrumentos equivalentes en el seno de aquellas Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en la materia Por otra parte, la propia naturaleza de los bienes a los que esas medidas generales de constancia, identificación formal y publicidad se refieren determinan también la competencia constitucional del Estado en cuanto la formación, publicidad y control unificado no sólo serán exigencia previa para la defensa específica de esos bienes, sino, sobre todo, porque es de ese modo como su contribución a la cultura general se muestra organizadamente y con alcance general, justificando así la competencia de aquél para “facilitar la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas” (art. 149.2) ... “¹⁰.

En suma, ante dos actos -declaración de interés cultural e inclusión en el inventario- de naturaleza coincidente en cuanto a sus efectos jurídicos, el Tribunal se servirá, a la hora de salvar su constitucionalidad, de argumentos distintos de los que habrían de derivar resultados igualmente diferentes. En el primer caso se van a reducir considerablemente las posibilidades de declaración de bien de interés cultural conferidas por el artículo 9.1 de la Ley a la Administración del Estado; en el segundo, se dejarán intactas, por el contrario, las de inscripción de bienes en el inventario general. Y no deja de resultar en este sentido paradójico que para el Tribunal Constitucional el Gobierno de la nación haya de ostentar facultades más amplias en relación precisamente con aquellos bienes “menos relevantes”. La mejor prueba del error en el que el Tribunal Constitucional incurriera es que el Gobierno, en el RD 64/1994 por el que se adecua el RD 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo de la LPHE a los dictados del máximo órgano constitucional, decidió aplicar a la integración de bienes muebles en el inventario general los mismos criterios de reparto competencial que rigen la declaración de bienes de interés cultural, reduciendo, por consiguiente, sus competencias en relación con tales bienes a aquellos bienes que se encuentren adscritos a servicios públicos gestionados por la Administración General del Estado o que formen parte del Patrimonio Nacional, declarando paralelamente de la competencia autonómica la citada integración en los restantes casos¹¹.

En conclusión, tras la STC 17/1991 es competente para la declaración de un bien quien lo sea para la aplicación de su régimen jurídico de protección; esto es, las

Comunidades Autónomas con carácter general. Tras este pronunciamiento constitucional van a producirse situaciones diferentes en las distintas Comunidades Autónomas. Pueden, en primer término, aislarse aquellas que en aplicación de la LPHE declaran bienes culturales y aplican su régimen de protección jurídica. Son Comunidades Autónomas, por ejemplo la de Castilla-León que aun no han dictado Leyes reguladoras del Patrimonio Histórico. En segundo lugar, las que han legislado sobre la materia completando el régimen previsto en la norma del Estado pero sin crear otras categorías de protección jurídica distintas de las creadas por la LPHE. Es el caso de la Comunidad de Castilla-La Mancha¹² o el más reciente de la Comunidades de Valencia¹³ y Madrid¹⁴. Por último, cabría aislar el grupo formado por las Comunidades Autónomas del País Vasco¹⁵, Andalucía¹⁶, Cataluña¹⁷ y Galicia¹⁸, cuyas Leyes crean, a la par que complementan el estatuto de los bienes culturales previsto en la norma estatal, categorías y regímenes jurídicos de protección propios.

En definitiva, las Comunidades Autónomas no sólo han entendido de su competencia la facultad para declarar bienes históricos, sino también la creación de categorías propias junto a las ya existentes en aplicación de la LPHE, una opción objeto de amplia discusión en nuestros días y sobre la que conviene reflexionar debidamente. Soslayando, sin embargo, un debate que no es de esta sede, cabe destacar, por lo que aquí concierne, que la categoría de protección propia de nuestra Comunidad Autónoma es el Catálogo General del Patrimonio Histórico de Andalucía que, según dispone el artículo 6 de la LPHA, *“se constituye como instrumento para la salvaguarda de los bienes en él inscritos, la consulta y divulgación de los mismos”*. *“La inscripción en el Catálogo General del Patrimonio Histórico -artículo 7- podrá realizarse con carácter genérico cuando se pretenda únicamente 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 -artículo 13- *“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”*.

Ello significa, en síntesis, que en Andalucía podemos encontrarnos con bienes inmuebles –sólo en relación con ellos tiene sentido el análisis de la cuestión que nos ocupa- declarados de interés cultural, en cuyo caso le es de aplicación el régimen de protección previsto en la LPHE y las disposiciones autonómicas que lo desarrollen, y con inmuebles incluidos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico de Andalucía cuyo régimen jurídico no está definido con carácter general pues será el específico y concreto que se determine en el acto de inscripción. Por último, con conjuntos, con zonas de la ciudad que, aún merecedoras de una acción de tutela, no hayan sido declaradas al amparo de las categorías establecidas en el Derecho sobre los bienes históricos. En estos casos, su protección será la que exclusivamente pueda dispensarse por el ordenamiento urbanístico.

Nuestra atención aquí va a centrarse en el examen de las reglas de protección establecidas en la LPHE. La ausencia de un estatuto jurídico uniforme para los bienes catalogados y la pertenencia de todos nuestros conjuntos históricos a la categoría de los bienes de interés cultural justifican esta opción.

3. LA COLOCACIÓN DE ELEMENTOS VISIBLES EN LOS MONUMENTOS Y CONJUNTOS HISTÓRICOS. UN ASPECTO FUNDAMENTAL DE LA PROTECCIÓN.

Entre los numerosos aspectos que garantizan la protección integral de los conjuntos históricos se encuentra, sin duda, aquel que hace referencia a la colocación de elementos visibles en los inmuebles que los integran y que, como se ha indicado, no sólo perturban la imagen de los mismos sino que pueden contribuir también al propio deterioro del bien.

En el tratamiento normativo de esta cuestión es preciso diferenciar entre la colocación de cables, antenas y conducciones en los monumentos y conjuntos históricos y la instalación de rótulos o señales ya sea con una finalidad meramente informativa o con un objetivo publicitario. Como veremos, las reglas que rigen en cada una de estas hipótesis son muy diferentes.

1. La colocación de cables, antenas y conducciones aparentes.

En realidad, la preocupación del Derecho por esta cuestión viene de antiguo. Una Circular de 1 de febrero de 1932 de la Dirección General de Bellas Artes declaraba terminantemente prohibida la colocación en los monumentos *“de soportes para sostener los cables de la luz eléctrica y teléfonos”* puesto que *“afean extraordinariamente los edificios y, a veces, por su abundancia dificultan la contemplación”*¹⁹.

Esta prohibición absoluta será sustituida en 1936 por una regla más flexible: aquella que exigía previa autorización para la instalación de elementos de tal tipo en inmuebles de carácter histórico. En efecto, el artículo 34 del Decreto dictado en ese año²⁰ para el desarrollo de la Ley del Patrimonio Histórico-artístico de 13 de mayo 1933 disponía que quedaba prohibida en los monumentos *“la colocación por las compañías de Electricidad, Telefónicas, etc. de postes o palomillas para sus servicios sin la previa autorización de Arquitectos de Zona, debiendo modificar o retirar los ya enclavados a solicitud de estos”*. Ha de recordarse que el precepto, aunque previsto para los monumentos, resultaba de aplicación a todos los edificios insertos en el perímetro de un conjunto histórico en aplicación de las reglas contenidas en los artículos 3 y 33 de la Ley del Patrimonio Histórico-artístico en cuya virtud el régimen propio

de los monumentos se hacía extensivo a todos los inmuebles del Patrimonio histórico, aún cuando no contasen con una declaración individual.

El balance de la aplicación de esta disposición no puede afirmarse que fuera positivo dado su general incumplimiento por las compañías afectadas y la ausencia de respuesta por la Administración una vez detectada su infracción. Tampoco el planeamiento urbanístico desarrollado tras la promulgación de la Ley del Suelo de 1956, aún cuando contaba con instrumentos adecuados para ello, sería capaz de frenar el proceso de deterioro de nuestros conjuntos históricos, motivado, entre otros factores, por la abusiva colocación de todo tipo de instalaciones y rótulos en monumentos y demás inmuebles integrantes de los conjuntos históricos. Ello hace, en definitiva, que a la fecha de promulgación de la LPHE pudiera hablarse de centros históricos absolutamente degradados desde la perspectiva que nos ocupa y de la consiguiente necesidad de adoptar cuantas medidas hagan posible la efectiva conservación de nuestras áreas históricas.

¿Cómo contempla la LPHE el fenómeno que nos ocupa?; ¿Qué dispone al respecto el Derecho autonómico?

En la LPHE un precepto resulta verdaderamente capital en esta materia: el artículo 19.3 en cuya aplicación queda prohibida *“la publicidad comercial y la colocación de cualquier clase de cables, antenas y conducciones aparentes en los Jardines históricos y en las fachadas y cubiertas de los monumentos declarados de interés cultural”*.

Cabe notar que la prohibición sentada afecta solo a los jardines históricos y a las fachadas y cubiertas de los monumentos declarados de interés cultural; en otros términos, rige solo para los bienes individualmente declarados parte integrante del Patrimonio Histórico y no, por consiguiente, para aquéllos otros que, aún ubicados en una zona de interés cultural, no cuenten con una declaración expresa en tal sentido²¹. En los inmuebles que se encuentren en esta situación jurídica ha de entenderse que la colocación de cables, antenas y conducciones se rige por el principio general de intervención en los conjuntos históricos establecido por el artículo 20 de la Ley; principio en cuya virtud es precisa la autorización de la Administración de Cultura para cualquier actuación hasta el momento en el que se apruebe el plan de protección del área afectada; fecha, a partir de la cual, será suficiente con la licencia municipal.

El Derecho autonómico, tan prolijo en otros aspectos, no destaca, en cambio, por su regulación en el tema que nos ocupa. Nada dispone al respecto la primera Ley del Patrimonio Histórico que se dictara: la Ley 4/1990, de 30 de mayo de Castilla-La Mancha, de la misma forma en que nada establecerá la Ley 7/1990, de 3 de julio del Patrimonio Histórico del País Vasco. Tampoco el Derecho sobre bienes históricos en Andalucía regula tan importante cuestión. Ni lo hace la Ley de 1991 ni, lo que es más

sorprendente, su prolijo reglamento de desarrollo, el Decreto 19/1995, de 7 de febrero de Protección y Fomento del Patrimonio Histórico de Andalucía²².

Será la Ley del Patrimonio Histórico de Cataluña, Ley 9/1993, de 30 de septiembre, la primera disposición autonómica que acoja entre sus preceptos disposiciones relativas a la protección de los bienes históricos mediante el control de la colocación en ellos de elementos de diferente tipo que puedan repercutir negativamente en su propia conservación o en su contemplación. Y así en su artículo 35.1 f) reproduce la norma establecida en el artículo 19 de la LPHE al disponer que *“queda prohibido colocar, cables, antenas y conducciones aparentes en las fachadas y cubiertas del bien (monumento) y colocar instalaciones de servicios públicos o privados que alteren gravemente su contemplación”*; añadiéndose en el párrafo 2º, letra b) que *“se prohíben las instalaciones urbanas, eléctricas, telefónicas y cualesquiera otras, tanto aéreas como adosadas a la fachada, que se canalizarán soterradas. Las antenas de televisión, las pantallas de recepción de ondas y los dispositivos similares se situarán en lugares en que no perjudiquen la imagen urbana o de parte del conjunto”*. También la Ley del Patrimonio Histórico de Valencia, la Ley 4/1998, de 11 de junio establece un principio de similar naturaleza al declarar, lo hace en su artículo 38 e), que queda prohibida la colocación de *“conducciones aparentes y elementos impropios en los Jardines Históricos y en las fachadas y cubiertas de los Monumentos, así como todos aquellos elementos que menoscaben o impidan su adecuada apreciación o contemplación”*. El artículo 39.2 f) añade que *“toda nueva instalación urbana eléctrica, telefónica o de cualquier otra naturaleza deberá canalizarse subterráneamente, quedando expresamente prohibido el tendido de redes aéreas o adosadas a las fachadas. Las antenas de televisión y dispositivos similares se situarán en lugares en que no perjudiquen la imagen urbana o de parte del conjunto”*.

Con criterio expreso, aunque de muy distinto tenor al de las normas anteriores, cuenta también la Ley del Patrimonio Cultural de Galicia de 1995. Para esta disposición será el correspondiente instrumento de planeamiento el que habrá de contemplar específicamente, y como parte de su contenido, *“las instalaciones eléctricas, telefónicas o cualesquiera otras que deberán ir bajo tierra, las antenas de televisión, pantallas de recepción de ondas y dispositivos similares se situarán en lugares que no perjudiquen la imagen urbana o del conjunto”*²³. También la Ley del Patrimonio Histórico de la Comunidad Autónoma de Madrid, la Ley 10/1998, de 9 de julio, remite al planeamiento el tratamiento que haya de merecer la instalación de cables, antenas y elementos similares en los inmuebles de carácter histórico. A este respecto, su artículo 29 f) declara parte integrante del contenido de los planes de protección la adopción de las medidas necesarias para mejor adecuación *“de las infraestructuras y redes de servicios e instalaciones públicas y privadas a las exigencias histórico-ambientales”*.

Con todo, la disposición autonómica más importante de cuantas se han dictado en esta materia es la Ley 6/1993, de 28 de septiembre de las Islas Baleares sobre ade-

cuación de redes de instalaciones a las condiciones histórico ambientales de los núcleos de población. Una Ley que tiene por expresa finalidad *“la correcta adecuación de las redes de instalaciones públicas y privadas a las exigencias de protección de carácter histórico y de entorno ambiental y paisajístico previstas para los bienes inmuebles en la legislación vigente”* y que se aplica *“a todas las redes e instalaciones, generales o particulares, de titularidad pública o privada que ocupen, o han de ocupar, el espacio aéreo o subsuelo de las áreas histórico-ambientales²⁴ o los parámetros exteriores de los edificios afectados, así como aquellos elementos y conducciones que, a pesar de que se encuentren situados en el interior de los edificios, conforman los sistemas de conexión entre las redes generales y las propias del edificio”*. Con carácter general puede indicarse que la norma, lo hace su artículo 8, prohíbe *“la colocación de elementos, de titularidad pública o privada, que impliquen una ruptura de la estructura o composición de la fachada o que, en alguna medida, supongan perjuicio para la contemplación y el disfrute ambiental del entorno”²⁵* y sienta la regla general de que todos aquellos elementos de instalaciones que hayan de quedar visibles por razón de la necesidad de su manipulación frecuente, periódica o urgente, tendrán que tener las dimensiones mínimas técnicamente viables, siempre que ello sea la mejor solución para la protección del conjunto. Con el fin de garantizar la adecuación de las redes a las necesidades de protección de las áreas histórico-ambientales, la Ley prevé unos Planes especiales de reforma de redes e instalaciones en cuya redacción se sigue trabajando en la actualidad²⁶.

En definitiva, no todas las Comunidades Autónomas se encuentran al mismo nivel en la regulación de esta materia, situándose la nuestra entre las más atrasadas al solo contar con las previsiones establecidas al respecto por la Ley estatal. Recordemos: prohibición absoluta de colocación de postes, antenas y palomillas en los inmuebles individualmente declarados de interés cultural y sometimiento a previa autorización en los edificios pertenecientes a un conjunto y que no cuenten con calificación expresa. En el primer caso, por mandato expreso del artículo 19; en el segundo, a resultas de lo dispuesto con carácter general en el artículo 20 del que puede derivarse un principio de necesaria autorización respecto de cualquier actuación que se desarrolle sobre un conjunto histórico hasta que se apruebe su plan de protección.

Al margen de lo dispuesto en estas disposiciones, conviene recordar que los planes urbanísticos que ordenen tales espacios vienen no solo facultados, sino también obligados, a adoptar cuantas medidas sean necesarias, y la que nos ocupa lo es, para la protección del conjunto. Y ello por mandato del Derecho sobre los bienes históricos pero también del ordenamiento urbanístico. Destaca en este sentido la norma general de protección a la estética consagrada en el artículo 138 del TRRS de 1992, vigente en nuestra Comunidad Autónoma, al así haberlo declarado la Ley 1/1997, de 18 de junio promulgada, como es sabido, para hacer frente a la situación creada por la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo²⁷.

2. La colocación de rótulos, señales o símbolos.

Al margen de los elementos antes analizados, que entroncan directamente con la prestación de determinados servicios, cabe hacer referencia a la instalación de aquellos otros elementos que o bien responden a una finalidad puramente informativa o poseen un neto carácter publicitario.

Queda prohibida, dispone el artículo 19.3 de la LPHE, la colocación de publicidad comercial en los monumentos y jardines históricos. Para los restantes bienes históricos, la regla aplicable será, pues, la de la permisibilidad de la actuación pretendida previa la correspondiente autorización administrativa²⁸. Con la consagración de estas reglas, el Derecho vigente modifica de manera sustancial el criterio establecido por el Derecho al que deroga en donde una interpretación conjunta de los artículos 33 y 34 de la Ley de 1933 llevaba a entender de aplicación a todos los inmuebles ubicados en un conjunto histórico la prohibición de publicidad que para los monumentos establecía el segundo de los preceptos indicados. Una prohibición, como todos sabemos, notoriamente incumplida en la generalidad de nuestras áreas históricas.

El artículo 19.2 de la LPHE, en relación igualmente con los monumentos y jardines históricos, dispone que *“la colocación en ellos o en su entorno de cualquier clase de rótulo, señal o símbolo requerirá la previa autorización de los organismos competentes para la ejecución de la Ley”*. Aunque en una lectura apresurada pudiera pensarse que tal disposición se contradice con la prohibición tajante establecida por el párrafo 3º del mismo precepto, tal apariencia se disipa cuando se repara en los distintos presupuestos de hecho que se recogen en los distintos apartados del artículo 19. En efecto, si el párrafo tercero contempla los supuestos de colocación de rótulos, señales o símbolos con un objetivo claramente publicitario, con la finalidad de propaganda o divulgación de determinados productos o marcas²⁹; el párrafo segundo se refiere, por el contrario, a la utilización de esos mismos elementos con un fin, no ya publicitario sino meramente informativo. Señales de tráfico o carteles indicativos de la propia condición monumental del bien podrían constituir algunos de sus ejemplos más significativos³⁰.

En definitiva, la LPHE prohíbe de forma absoluta la colocación de publicidad en monumentos y jardines históricos; en el resto de los inmuebles integrados en un área histórica pero que carezcan de dicha cualidad, tal operación se supedita a una previa autorización administrativa. A autorización administrativa se encuentra también sujeta la colocación de rótulos, señales o símbolos que, con una finalidad meramente informativa y no publicitaria, pretendan instalarse en edificios sitios en un conjunto histórico, cuenten o no, con la condición de monumento o jardín histórico.

El Derecho autonómico tampoco se muestra generoso en la regulación de esta materia. Nada disponen al respecto las Leyes del Patrimonio Histórico de Castilla-La Mancha, País Vasco o Andalucía. Si lo hace, por el contrario, la Ley del Patrimonio

Histórico de Cataluña en cuyo artículo 35 se configura un régimen jurídico asentado en las siguientes reglas: a) en los monumentos y jardines históricos se prohíbe la colocación de cualquier tipo de señal o símbolo cualquiera que sea su finalidad y alcance; y b) en los conjuntos históricos se prohíbe colocar anuncios y rótulos publicitarios en tanto que aquéllos otros que anuncien servicios públicos, los de señalización y los comerciales serán armónicos con el conjunto; cualidad que la Administración habrá de valorar al otorgar la correspondiente autorización³¹. Se trata, en definitiva, de un régimen más severo que el establecido por la LPHE y que se reproducirá, más tarde, por la Ley del Patrimonio Histórico de Galicia³². La más reciente Ley de la Comunidad de Valencia prevé el establecimiento de una “*normativa reguladora de la instalación de rótulos anunciadores de servicios públicos, de señalización y comerciales que deberán armonizar con el entorno*”³³ en tanto que la de la Comunidad de Madrid, promulgada, igualmente, en el verano de 1998, prohíbe expresamente la colocación de publicidad en los inmuebles declarados de interés cultural de donde se deriva que la instalación de publicidad en los inmuebles que no cuenten expresamente con dicha calificación, así como la ubicación, en cualquier tipo de inmueble histórico, de elementos carentes de finalidad publicitaria constituyen operaciones sujetas a autorización administrativa.

Aunque las reglas establecidas por las Leyes autonómicas no son coincidentes, puede, sin embargo, afirmarse en términos generales que el régimen vigente en la materia se asienta en los siguientes principios básicos: a) prohibición de publicidad comercial en los inmuebles expresamente declarados históricos; b) exigencia de autorización administrativa para la instalación de señales y rótulos publicitarios en los inmuebles que integran un conjunto histórico; y c) necesidad, igualmente, de previa autorización por la Administración de Cultura para la instalación de señales informativas en cualquier inmueble perteneciente al Patrimonio Histórico, cuente o no con una declaración individual y expresa.

Junto a tales reglas, importa destacar la importancia que el planeamiento posee en la determinación de los criterios que hayan de regir la instalación de rótulos y señales allí donde esta operación sea posible; una idea de la que da buena cuenta el Derecho autonómico en su continua remisión a lo dispuesto en el planeamiento de protección.

4. ALGUNAS CONCLUSIONES.

Como se indicaba al comienzo, ha de reconocerse que no ha sido el que nos ha ocupado uno de los temas que más ha preocupado al Derecho y a la actuación administrativa sobre los bienes históricos desarrollada a partir del año 1985. Una afirmación de la que constituye buena prueba el silencio que no pocas normas autonómicas guardan en la materia cuando uno de sus objetivos, expresamente desvelado en sus

Exposiciones de Motivos, no ha sido otro que el de complementar el Derecho del Estado allí donde tal labor era necesaria; un objetivo al que, por ejemplo, Andalucía ha dado satisfacción en numerosos aspectos del Patrimonio Histórico aunque no en éste, tal y como se evidencia en su total falta de regulación del régimen que haya de regir la instalación de cualquier tipo de elemento en cualquier inmueble perteneciente al Patrimonio Histórico.

Ello, no obstante, ha de afirmarse que aunque el ordenamiento vigente sea, ciertamente, susceptible de un mayor desarrollo, ofrece elementos suficientes para un tratamiento, si no óptimo, sí, al menos, más satisfactorio que el actual, de los problemas que aquejan a las áreas históricas a resultas de la colocación en los inmuebles que las integran de elementos que perturban su imagen, cuando no perjudican sus propios valores históricos o artísticos. En otros términos, la aplicación conjunta de la Legislación sobre los bienes históricos y el Derecho urbanístico pone en manos de la Administración instrumentos bastantes para una mayor y mejor protección de nuestros conjuntos históricos mediante el control, entre otros extremos, de la instalación en los mismos de aquellos elementos que puedan perturbarlo.

Finalmente ha de destacarse que en éste, como en tantos otros ámbitos del Patrimonio Histórico, se producen importantes problemas en el plano de la aplicación del Derecho en donde cabe reivindicar la necesidad de un mayor y mejor cumplimiento de la norma por parte de todos. Por la Administración que ha de desarrollar con eficacia las potestades de vigilancia y de imposición de sanciones que el ordenamiento le confiere y por los propios ciudadanos sin cuya colaboración cualquier política de conservación será incapaz de alcanzar los logros perseguidos.

NOTAS.

- (1) El texto del citado informe puede encontrarse en el número 1 de la *Rivista Trimestrale de Diritto Pubblico* del año 1966.
- (2) Los estudios de M.S. GIANNINI (“*I beni culturali*”). *Rivista Trimestrale de Diritto Pubblico*, núm. 1, 1976) traídos, hasta nosotros, por E. GARCIA DE ENTERRIA (*Consideraciones sobre una nueva Legislación del Patrimonio Artístico, Histórico y Cultural*, REDA núm. 39, 1983), resultan de obligada cita en este sentido.
- (3) No ha dudado la doctrina desarrollada a partir de 1978 sobre la recepción por nuestro ordenamiento de dicho concepto. 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).
- (4) En el artículo 15 de la Ley del Estado y 27 de la norma andaluza pueden encontrarse la definición de cada una de esas categorías.

- (5) *I beni culturali* ... ob. cit. pág. 8
- (6) La exigencia de estos procedimientos de concreción ha estado, en efecto, siempre unida a la propia noción del bien histórico desde la vieja Ley de monumentos arquitectónicos de 1915. La exigencia de cauces formales de esta naturaleza es, por lo demás, una constante en los Derechos de los países de nuestro entorno. (Vid., por ejemplo, en relación con los ordenamientos francés y el italiano lo expuesto por J. M. PONTIER y P. G. FERRI, respectivamente, en sus estudios sobre la propiedad cultural en tales países en la obra coordinada por J. BARNES *Propiedad, expropiación y responsabilidad. La garantía indemnizatoria en el Derecho Europeo y comparado*, Ed. Tecnos, 1995).
- (7) Se trataba concretamente de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos por las Comunidades Autónomas de Cataluña, País Vasco y Galicia.
- (8) Recordar que el artículo 149.1.28 de la Constitución declara de la competencia del Estado “la defensa del Patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la explotación...”
- (9) Fundamento Jurídico 10º.
- (10) Fundamento Jurídico 12º.
- (11) Un análisis sobre el contenido y dudas suscitadas por la sentencia puede encontrarse en la obra de A. PÉREZ DE ARMIÑÁN *Las competencias del Estado sobre el Patrimonio Histórico español en la Constitución de 1978* (Ed. Civitas, 1997).
- (12) Ley 4/1990, de 30 de mayo.
- (13) Ley 4/1998, de 11 de junio.
- (14) Ley 10/1998, de 9 de julio.
Cabe destacar, no obstante, que tanto esta Ley, como la de la Comunidad de Valencia citada en nota anterior, contemplan, aunque no creen categorías propias de protección, una importante novedad en relación con la LPHE: la posibilidad de que el Inventario general no sólo de cabida a bienes muebles sino también a bienes inmuebles.
- (15) La Ley vasca 7/1990, de 3 de julio distingue entre bienes culturales calificados y bienes inventariados. Los primeros, artículo 10, “*aquellos cuya protección es de interés público por su relevancia o singular valor y así sea acordado específicamente*”; los segundos, artículo 16, aquellos que “*sin gozar de la relevancia o poseer los valores contemplados en el artículo 10 de la presente Ley, constituyen, sin embargo, elementos integrantes del Patrimonio cultural vasco ..*”.
- (16) Ley 1/1991, de 3 de julio en la que se crea el Catálogo General del Patrimonio Histórico de Andalucía del que nos ocuparemos más adelante.
- (17) Esta Comunidad Autónoma diferencia en su Ley 9/1993, de 30 de septiembre, tres categorías distintas dentro del Patrimonio cultural catalán: los bienes culturales de interés nacional, categoría reservada, en aplicación del artículo 7, para los bienes muebles o inmuebles más relevantes del Patrimonio cultural catalán; los bienes catalogados, aquellos, artículo 15, que “*pese a su significación e importancia no cumplan las condiciones propias de los bienes culturales de interés nacional*”; por último, “*los bienes muebles o inmuebles que, pese a no haber sido objeto de declaración ni de catalogación, reúnen los valores descritos en el artículo 1*”.
- (18) La Ley del Patrimonio cultural de Galicia, Ley 8/1995, de 30 de octubre, distingue entre bienes de interés cultural -“*los bienes muebles, inmuebles e inmateriales mas destacados del Patrimonio cultural de Galicia*”-; bienes catalogados -los que “*sin llegar a ser declarados de interés cultural, posean especial singularidad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 1.3 de la presente Ley*” y bienes del inventario general. Un inventario en el que, además de los bienes de interés cultural y de los catalogados, se integran “*todos aquellos otros a que hace referencia el artículo 1.3 de la presente ley y que, sin estar incluidos entre los anteriores, merezcan ser conservados*”.
- (19) Nuestro Derecho se adelanta así a lo que se dispondrá, más tarde, en numerosos acuerdos y textos internacionales. En 1933, la Carta de Atenas, documento verdaderamente capital para la tutela del Patrimonio arquitectónico recomendaba, apartado 7º, “*la supresión de todo tipo de publicidad en los monumentos*” al tiempo que llamaba la atención sobre “*la superposición abusiva de postes o hilos telegráficos*”.
- (20) Decreto de 16 de abril de 1936.
- (21) Esta previsión se completa con lo dispuesto en la DT 7ª en la que taxativamente se declara que “*en el plazo de cinco años a partir de la entrada en vigor de la Ley, los responsables de las instalaciones deberán retirar la publicidad comercial, así como los cables y conducciones a que se refiere el artículo 19.3*”. La previsión, como resulta fácil de corroborar, ha sido ostensiblemente incumplida. Ni los particulares han acatado voluntariamente su contenido ni la Administración parece haber hecho nada en pro de su exigencia.
Aunque no puede afirmarse que exista una jurisprudencia abundante en la materia, quizá resulte aquí de interés la referencia a la STS de 27.III.1990 (Ar. 2260) en la que, ante la orden dada por el Ayuntamiento de Játiva a cierta compañía para que procediese a la retirada del tendido eléctrico, el Tribunal Supremo reconoce la legalidad de la medida, si bien, en aplicación de la Ley 10/1966 sobre expropiación forzosa y sanciones en materia de instalaciones eléctricas, sentará que nos encontramos ante una manifestación del poder de modificación de las Administraciones Públicas que tiene como contrapartida el derecho de la compañía a ser indemnizada por el importe de los costes que ello comporta.
- (22) No obstante esta afirmación, hay que entender que las instrucciones particulares que se aprueben para cada conjunto podrán establecer criterios expresos en la materia. Aunque el Reglamento de Protección y Fomento no se refiera expresamente a estos elementos cuando en su artículo 16 determina el contenido de tales instrucciones, es obvio que las mismas pueden entenderse incluidas en la cláusula genérica prevista en la letra k) del citado precepto: “*cualquier otra determinación consecuencia de los deberes de conservación, mantenimiento y custodia que se considere necesario matizar o concretar*”.
- (23) Artículo 46.5.
- (24) A los efectos de la Ley, se considera área histórico-ambiental la integrada por bienes inmuebles de interés cultural en aplicación de la Ley del Estado y aquellas que, aún careciendo de dicha condición, hayan sido declaradas de interés por Orden de la Consejería de Cultura.
- (25) En particular, queda prohibido: a) la destrucción total o parcial de elementos constructivos o ambientales de difícil recuperación; b) la colocación de instalaciones vistas que circulen a través de lienzos de fachadas o que las ocupen; c) el uso de materiales vistos no adecuados para la protección histórico-ambiental.

- (26) Estos planes se definen como planes de ordenación territorial sectorial, derivados o no, cuya finalidad es la adecuación de las redes y elementos objeto de esta Ley existentes y previsibles a las condiciones histórico-ambientales idóneas para el disfrute, la conservación y la protección del patrimonio histórico-ambiental, evitándose el deterioro, la pérdida o la destrucción.
- (27) Cabe recordar que esta sentencia declaró inconstitucional la práctica totalidad de los artículos del TRRS al estimar que el Estado no está facultado para dictar normas con el carácter o el rango de normas supletorias. El principal resultado del fallo será el de un rescate de la vigencia del TRRS de 1976. La Ley de Andalucía 1/1997 tiene precisamente por fin el declarar la vigencia en nuestra Comunidad Autónoma de la norma de 1992.
- (28) Como señalara la STS de 8 de marzo de 1990 (Ar. 1815) la forma en que determinado rótulo publicitario afecta a la imagen de un conjunto es algo que habrá de probarse en cada caso concreto. En el mismo sentido, puede verse la anterior de 13 de febrero de 1987 (Ar. 654).
- (29) La Ley general de Publicidad de 11 de noviembre de 1988 define a ésta, artículo 1º, como *“toda forma de comunicación realizada por una persona física o jurídica, pública o privada, en el ejercicio de una actividad comercial, industrial, artesanal o profesional, con el fin de promover de forma directa o indirecta la contratación de bienes muebles o inmuebles, servicios, derechos y obligaciones”*.
- (30) Esta interpretación viene corroborada por los debates parlamentarios habidos en el seno de la Comisión de Educación y Cultura del Congreso en donde, ante una enmienda del Grupo Popular que tachaba de contradictorios los apartados 2º y 3º del artículo 19, el Diputado socialista defensor del Proyecto indicó expresamente que era el carácter publicitario o no del elemento situado en el conjunto la nota que diferenciaba a ambos supuestos (Boletín Oficial de las Cortes Generales de 12 de febrero de 1985).
No obstante, alguna Sentencia reciente del Tribunal Supremo, la de 28 de abril de 1997 (Ar. 3353), parece no distinguir debidamente entre lo dispuesto en los apartados 1 y 3 del artículo 19 al servirse, a la hora de enjuiciar la legalidad de la orden de retirada por la Administración de un anuncio publicitario de lo dispuesto en el primero de ellos.
- (31) Aunque ha de reconocerse que la redacción del precepto no es lo suficientemente clara en su distinción entre la prohibición de anuncios y rótulos publicitarios y la necesidad de que los rótulos comerciales sean *“armónicos con el conjunto”*; es más, parecen constituir dos reglas que se contradicen, la citada disposición ha de entenderse en el sentido de que lo que se prohíben son los carteles y símbolos desgajados del establecimiento; no los que anuncien éstos.
- (32) Vid. artículo 46.5.
- (33) Artículo 39.2 g).