

El patrimonio cultural litoral.
Apuntes para la integración del patrimonio cultural en la gestión del litoral

Carlos Amoedo Souto
Catedrático E.U. Derecho Administrativo
Universidade da Coruña
casou@udc.es

A Felipe Arias Vilas,
en pequenísima homenaxe á súa coherencia
na defensa do patrimonio cultural galego
durante a lexislatura 2005-2009.

1. PLANTEAMIENTO.

La franja costera ha sido lugar privilegiado de asentamiento humano desde tiempos prehistóricos. También ha sido testigo del paso y circulación del comercio marítimo, invasiones guerreras y migraciones variadas. No es de extrañar, pues, que seamos herederos de una gran cantidad y variedad de patrimonio cultural ubicado en la zona litoral.

Sin alejarnos de Galicia – la Comunidad Autónoma con la fachada litoral más extensa, 1.498 km lineales y 2.600 km si incluimos la zona de influencia de las mareas –, la franja litoral es el lugar de asentamiento de monumentos como la Torre de Hércules, incluida a finales de junio de 2009 en la lista de bienes del Patrimonio mundial por la UNESCO; zonas litorales como el Cabo Fisterra, declaradas en 2008 Patrimonio europeo; conjuntos históricos marineros como el de Corcubión, Baiona, Combarro, Muros o Ribadeo; restos arqueológicos como los castros de Baroña o Santa Tecla (A Guarda); patrimonio arqueológico subacuático como los pecios del siglo XVI y XVII hundidos de la ría de Vigo; patrimonio industrial como la Real Fábrica de Sargadelos (Cervo, Lugo), las fábricas de salazón y conservas o los astilleros “de ribeira”. Sin olvidar el rico patrimonio etnográfico e inmaterial vinculado a las profesiones marineras.

Una gran variedad de tipologías de patrimonio cultural, pues, que abarca desde el monumento singular y los bienes de conjunto hasta los bienes inmateriales.

Toda esa variada gama de expresiones del patrimonio cultural ubicadas en el litoral posee dos rasgos comunes.

El primero es que sus amenazas, aun siendo comunes al resto de patrimonio cultural, son más intensas por las fatales sinergias que se producen entre la presión urbanística (cuyas mayores intensidades se dan en Galicia precisamente en las zonas litorales), la falta de sensibilidad cultural entre la sociedad y el desarrollo capitalista mal entendido (vinculado a la instalación de industrias como la piscícola, o a la actividad turística)...

El segundo rasgo es que las políticas públicas protectoras de tal patrimonio no gozan de la coherencia, sostenibilidad e integración que debieran, debido a la concurrencia de grupos normativos y titulares competenciales diversos, que no siempre aciertan a poner en común sus políticas.

El presente trabajo trata de sistematizar los problemas del tratamiento jurídico integrado del patrimonio cultural relativo a la orilla o costa del mar y, en especial, su interacción con otras normativas sectoriales (fundamentalmente, la urbanística, la ambiental o la costera). Se trata, pues, de analizar las especificidades materiales – la realidad de hecho – y reguladoras – la realidad de derecho – que ofrece ese patrimonio en la actualidad, para de esta manera poner de manifiesto la anatomía de sus problemas y las correspondientes soluciones que, *de lege ferenda*, podamos sugerir para atajarlos. Es decir, para integrar adecuadamente la protección del patrimonio cultural en una gestión integrada del litoral.

Para ello, utilizaremos la siguiente estrategia analítica. En primer lugar, abordaremos una definición tipológica de todas las variantes de patrimonio cultural litoral en nuestro derecho, señalando sus problemas jurídicos concretos. En segundo lugar, propondremos las estrategias que, a nuestro juicio, deberían proyectarse sobre el conjunto de este patrimonio, no sólo para su conservación, sino también para su promoción y difusión. En tercer lugar, analizamos el lugar que ocupa el patrimonio cultural en los instrumentos de planificación litoral aprobados (Cantabria, Asturias) o en curso de elaboración (Galicia).

2. LAS CATEGORÍAS LEGALES DE PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL LITORAL.

La definición legal del patrimonio cultural, tanto en el derecho estatal como en el derecho propio de las Comunidades Autónomas, gira en torno al reconocimiento de dos principios:

- El conjunto del patrimonio cultural existe y debe ser protegido en función de su valor e interés¹, con independencia de su régimen jurídico y titularidad, estando todos los poderes públicos llamados a velar por tal protección en virtud de la conexión entre el artículo 46 y el artículo 53.3 CE.
- Por regla general, los bienes más relevantes de ese patrimonio deben ser reconocidos y protegidos a través de alguna de las figuras o regímenes protectores típicas que la ley reconoce². Respecto de algunos tipos de bienes, el propio legislador reconoce directamente su relevancia y declara de suyo la condición de patrimonio cultural (caso de los patrimonios especiales como el arqueológico o el documental, o los castillos, recogidos en la disposición adicional segunda de la Ley 16/1985), mientras que en otros (bienes muebles o inmuebles) le remite a la administración la apreciación discrecional del valor o interés cultural a través de procedimientos singulares.

De la anterior dualidad se deriva que la condición de patrimonio cultural es en cierta medida preexistente a la actividad declarativa de la Administración que, en cada caso, y como consecuencia de la tramitación de un procedimiento, incluye determinados bienes en

¹ Conforme al artículo 1.2 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, de patrimonio histórico español, integra ese patrimonio “*los inmuebles y objetos muebles de interés artístico, histórico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico o técnico. También forman parte del mismo el patrimonio documental y bibliográfico, los yacimientos y zonas arqueológicas, así como los sitios naturales, jardines y parques que tengan valor artístico, histórico o antropológico*”.

² Que ese valor cultural es preexistente e independiente de la actividad de la Administración lo indica precisamente el propio artículo 1.3 de la Ley 16/1985, al establecer el mandato de que “*los bienes más relevantes del Patrimonio Histórico Español deberán ser inventariados o declarados de interés cultural en los términos previstos en esta Ley*”.

unas categorías a las que se anuda un régimen jurídico preciso: bien de interés cultural o bien inventariado en el caso estatal, sin perjuicio de otras categorías introducidas por los derechos culturales autonómicos (bienes catalogados, bienes culturales de interés local, etc.). En efecto, tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 17/1991, son las Comunidades Autónomas las que, a través de Decretos, ejercitan sus potestades declarativas en función de sus propias políticas de conservación del patrimonio. Y también es de destacar que las Comunidades Autónomas han plasmado en sus propias leyes categorías típicas de patrimonio cultural (en el caso gallego, BICs, bienes catalogados y bienes inventariados), que abarcan tanto bienes singulares como bienes de conjunto.

En ningún caso, sin embargo, el derecho autonómico comparado ha introducido una categoría específica que reflejase, a la manera francesa, las especificidades del patrimonio cultural marítimo. En efecto, así como en Francia la Ley 89-874, de 1 de diciembre, creó la categoría de los bienes culturales marítimos, definiéndolos como “*les gisements, épaves, vestiges ou généralement tout bien qui, présentant un intérêt préhistorique, archéologique ou historique, est situé dans le domaine public maritime ou au fond de la mer dans la zone contiguë*”³, en el Derecho cultural español la descripción del patrimonio cultural litoral no puede hacerse sino en los términos y categorías generales existentes.

Pues bien, el anterior panorama arroja una primera consecuencia: en la franja litoral (y con independencia de la compleja definición que se haga de esa franja) pueden concurrir todas las figuras protectoras típicas de la legislación cultural vigente (tanto estatal como autonómica), con sus específicos regímenes jurídicos. Pero es que, además, se da la peculiar circunstancia de que, en la franja litoral, concurren tres tipologías de patrimonio cultural que – si se nos permite la expresión – *están de moda*, y cuya complejidad jurídica es manifiesta: el patrimonio inmaterial, el patrimonio arqueológico subacuático y el patrimonio paisajístico.

Para apreciar la complejidad y riqueza de nuestro objeto de estudio, veamos cómo en Galicia podemos ejemplificar todas las modalidades típicas de patrimonio cultural, salvo zonas paleontológicas y – por poco tiempo – lugares de interés etnográfico⁴:

1. Bien de Interés Cultural, en las subcategorías de:

a) Bienes inmuebles. Con seis clases:

- Monumento. El caso arquetípico es la Torre de Hércules, declarada BIC en 1931⁵, y que ha merecido recientemente su inclusión en la lista del patrimonio de la Humanidad de la UNESCO.
- Conjunto histórico. Como ejemplo de esta categoría pueden señalarse el Complejo de Sargadelos, ubicado en Cervo (Lugo), exponente de

³ La definición aparece hoy en el artículo 532-1 del *Code du Patrimoine*, aprobado mediante Ordenanza de 20 de febrero de 2004 (*Journal Officiel* nº 46, de 24 de febrero de 2004). Nótese que la definición francesa de esta noción consta de dos elementos: el interés y la ubicación física. No parece que tal definición pueda abarcar fácilmente los bienes inmateriales.

⁴ Está elaborándose el expediente de declaración de BIC del primer conjunto de interés etnográfico en zona litoral, el precioso puerto de Rinlo (Ribadeo, Lugo).

⁵ Vid. Decreto de 3 de junio de 1931 (Gaceta de 4 de junio de 1931).

patrimonio industrial⁶, o los cascos históricos de Muros (declarado en 1970)⁷ Corcubión (declarado en 1985⁸), o Combarro (declarado en 1970⁹)

- Jardín histórico. Destacan los Jardines de El Pasatiempo (Betanzos), declarados BIC en 1981, o el Jardín de San Carlos (A Coruña), declarado jardín histórico en 1944.
- Sitio o territorio histórico. Destacan las cuatro rutas costeras históricamente consideradas caminos de Santiago (Camino Inglés, camino a Fisterra y Muxía, Camino del Norte y Camino Portugués) que gozan, por virtud de la Ley 3/1996, de la consideración de territorio histórico y, por tanto, la de BIC. Asimismo, destaca la Isla de San Simón, en la ensenada de la Ría de Vigo, declarado en 1997 BIC bajo esta categoría.
- Zona arqueológica. Pueden citarse los Castros Santa Tecla (A Guarda), declarada por Decreto de 3 de junio de 1931, y el conjunto arqueológico del Monte de San Guillerme de Fisterra, declarado por Real Decreto de 31 de enero de 1985.

A las que deben añadirse las categorías de bienes declaradas genéricamente BIC por ministerio de la ley: hórreos de más de 100 años, cruces de término (“cruceiros”), escudos y castillos¹⁰, como son las fortificaciones características del Bajo Miño, que son parte del litoral, o el Castillo de San Antón en A Coruña; y los grabados rupestres de la provincia de Pontevedra, declarados monumentos histórico-artísticos de carácter nacional por el Decreto 3741/1974, de 20 de diciembre (BOE nº 59, de 10 de marzo de 1975).

b) Bienes muebles.

Frente a otros países como Francia – que ha declarado ya más de cien barcos tradicionales protegidos bajo la categoría de monumentos históricos¹¹ –, no conocemos ningún bien mueble que goce de la condición de BIC por haber sido reconocida por el correspondiente Decreto declarativo su vinculación singular con la cultura marítima.

Los barcos siguen siendo bienes cuyo interés cultural no reconoce la legislación cultural: sólo los vehículos a motor pueden obtener la condición de BIC y su inscripción en el Inventario General de Bienes Muebles del Patrimonio Histórico Español, en los términos previstos por el Real Decreto 1247/1995, de 14 de julio¹², regulador de los vehículos históricos.

⁶ Declarado por Decreto 2642/1972, de 18 de agosto (BOE de 2 de octubre de 1972).

⁷ Vid. Decreto 1774/1970, de 29 de mayo.

⁸ Vid. Decreto 17/1985, de 31 de enero.

⁹ Vid. Decreto 3394/1970, de 30 de noviembre.

¹⁰ Decreto 449/1973, de 22 de febrero, por el que se colocan bajo la protección del Estado los “hórreos” o “cabazos” antiguos existentes en Galicia y Asturias. Decreto 571/1963, de 14 de marzo, sobre protección de los escudos, emblemas, piedras heráldicas, rollos de justicia, cruces de término y piezas similares de interés histórico-artístico. Decreto de 22 de abril de 1949 sobre castillos españoles.

¹¹ Cfr. Marc Pabois, “Les patrimoines culturels dans le environnement marin”, en Marie Cornu y Jérôme Fromageau, *Le patrimoine culturel et la mer. Aspects juridiques et institutionnels*, T. 1, Paris, L'Harmattan, 2002, p. 39. Puede verse la lista actualizada en <http://www.chasse-maree.com/index.php/la-liste-officielle-des-bateaux-monuments-historiques/id-menu-1.html>. La lista comprende distintas tipologías náuticas: barcos de pesca, de recreo, de transporte de pasajeros, de transporte de mercancías, científicos, de combate, etc.

¹² Vid. BOE nº 189, de 9 agosto de 1995.

En la Comunidad Autónoma de Galicia, con todo, existen museos en cuyo interior se atesoran distintos bienes vinculados al litoral y al mar, como instrumentos de navegación, instrumentos de producción de conservas, embarcaciones tradicionales, submarinos, pecios, etc.: pueden ser citados, así, el Museo del Mar de Galicia (Vigo) y el Museo Massó (Bueu).

Si bien todos los bienes, fondos y colecciones depositados en museos de titularidad estatal pasan a tener la condición de BICs por ministerio de la Ley (art. 60 LPHE), la Ley gallega y su reglamento de museos (aprobado por Decreto 314/1989) no reconoce directamente esa condición a los bienes muebles integrantes de las colecciones de los museos de titularidad autonómica¹³, si bien todos los hallazgos arqueológicos en ellos depositados (como el caso del famoso “ungüentario” de Vigo) pasan, como dominio público arqueológico que son, a tenerla.

2. Bienes Catalogados.

Estos bienes son aquellos que, sin llegar por su importancia a ser declarados de interés cultural, poseen especial singularidad. Aunque esta segunda categoría autonómica de protección se caracteriza por su nula aplicación práctica hasta este momento, es de señalar que, una vez delimitados, las rutas históricamente reconocidas de los caminos de Santiago pasarán a tener la protección propia de bienes catalogados, conforme al artículo 1.4 de la Ley gallega 3/1996, de protección de los Caminos de Santiago.

3. Bienes inventariados.

Esta categoría o tercer nivel de protección es, en realidad, la más extendida y utilizada en Galicia, gracias a la inclusión de gran cantidad de bienes por ministerio de la Ley 8/1995.

En efecto, conforme a la disposición adicional segunda son bienes inventariados del patrimonio cultural gallego todos y cada uno de los bienes incorporados por los Ayuntamientos a cualesquiera instrumentos de planificación urbanística (disposición adicional segunda de la Ley 8/1995), así como los integrados en los catálogos provinciales de las Normas Subsidiarias y Complementarias de planeamiento de 3 de abril de 1991.

Así, son bienes inventariados los más bellos castros marítimos de Galicia, como los de Baroña (Porto do Son) y Fazouro (Cervo), y el Santuario de San Andrés de Teixido, poseedor de un rico patrimonio inmaterial (leyendas, romería declarada de interés turístico nacional).

La protección del bien inventariado no sólo se traduce en una obligación de conservación del bien en sí mismo considerado y la preceptiva autorización que debe otorgar la Dirección General de Patrimonio Cultural sobre cualquier intervención que sobre él se pretenda realizar (art. 54 LPCG), sino también en su contorno. Así, el artículo 12 del Decreto gallego 232/2008, de 2 de octubre, sobre inventario general del patrimonio cultural¹⁴, establece que, en defecto de contorno expresamente delimitado, será de

¹³ Para aclarar esta situación legal, el borrador de la Ley de Museos de Galicia de 20 de octubre de 2008 incluyó un artículo, el 22.3, en el que se establece que “*los bienes muebles que constituyen los fondos de los museos, colecciones visitables y demás centros de carácter museológico integrantes del Sistema de Museos de Galicia gozarán de la protección establecida en la Ley 8/1995, de 30 de octubre, del patrimonio cultural de Galicia, para los bienes de interés cultural*”.

¹⁴ DOG nº 206, de 23 de octubre de 2008.

aplicación subsidiaria las siguientes áreas de protección genéricas, que estarán constituidas por una franja con una profundidad medida desde el elemento o vestigio más exterior del bien que se protege de:

- a) 50 metros cuando se trate de bienes del patrimonio etnográfico.
- b) 100 metros cuando se trate de arquitectura religiosa, civil y militar.
- c) 200 metros cuando se trate de restos arqueológicos.

4. El patrimonio cultural inmaterial del litoral.

En el frontispicio de la Ley 8/1995, de 30 de octubre, de patrimonio cultural de Galicia, se considera que *“el patrimonio cultural de Galicia está constituido por todos los bienes materiales e inmateriales que, por su reconocido valor propio, hayan de ser considerados como de interés relevante para la permanencia e identidad de la cultura gallega a través del tiempo”*, contemplando los artículos 8, 17 y la posibilidad de que esos bienes inmateriales se incluyan, en función de su interés y valor, en alguna de las tres categorías protectoras: BIC, bien catalogado y bien inventariado.

Sin embargo, el Título IV de esta Ley reconoce un patrimonio especial, el patrimonio etnográfico, integrado por los *“lugares y los bienes muebles e inmuebles así como las actividades y conocimientos que constituyan formas relevantes o expresión de la cultura y modos de vida tradicionales y propias del pueblo gallego en sus aspectos materiales e inmateriales”* (art. 64). A los bienes inmateriales etnográficos el legislador gallego le dedica un artículo, el 65: *“Tienen valor etnográfico y gozarán de protección aquello conocimientos, actividades, prácticas, saberes y cualquier otra expresión que procedan de modelos, técnicas, funciones y creencias propias de la vida tradicional gallega. Cuando estén en previsible peligro de desaparición, pérdida o deterioro, la Consellería de Cultura promoverá y adoptará las medidas oportunas conducentes a su estudio, documentación científica y a su recogida por cualquier medio que garantice su transmisión y puesta en valor”*.

Por su parte, la convención de la UNESCO para la salvaguarda del patrimonio cultural inmaterial hecha en París en 2003 define el patrimonio cultural inmaterial en su artículo 1.1 como *“los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas -junto con los instrumentos, objetos, artefactos y espacios culturales que les son inherentes- que las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos reconozcan como parte integrante de su patrimonio cultural. Este patrimonio cultural inmaterial, que se transmite de generación en generación, es recreado constantemente por las comunidades y grupos en función de su entorno, su interacción con la naturaleza y su historia, infundiéndoles un sentimiento de identidad y continuidad y contribuyendo así a promover el respeto de la diversidad cultural y la creatividad humana”*. Según la propia Convención, ese patrimonio se refleja en los siguientes ámbitos: tradiciones y expresiones orales, incluido el idioma como vehículo del patrimonio cultural inmaterial; artes del espectáculo; usos sociales, rituales y actos festivos; conocimientos y usos relacionados con la naturaleza y el universo; técnicas artesanales tradicionales.

El artículo 11 de la Convención impone a los Estados firmantes la obligación de adoptar las medidas necesarias para garantizar la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial presente en su territorio, así como identificar y definir los distintos elementos del patrimonio cultural inmaterial presentes en su territorio, con participación de las comunidades, los grupos y las organizaciones no gubernamentales pertinentes.

Pues bien, el patrimonio inmaterial litoral – y más en el caso gallego – es, desde luego, especialmente rico, y por ello ha ocupado la agenda de la Xunta de Galicia en la última legislatura 2005-2009. Así, cabe destacar el desarrollo del proyecto trienal (2006-2009) *Ronsel*, o *Plan para la salvaguarda y puesta en valor del patrimonio cultural inmaterial de Galicia*, en el

que la cultura marinera tiene una especial relevancia; el proyecto del Museo do Mar de Galicia de digitalización de fotos familiares antiguas relacionadas con el mar¹⁵; el apoyo a los *Encontros de Embarcacións Tradicionais*, organizados cada año por la Federación gallega por la Cultura Marítima y Fluvial (la de julio de 2009, en Muros, ha sido su IX edición), que llevaron a que en 2008 Galicia fuese cultura marítima invitada a la Feria Marítima Internacional de Brest. También cabe destacar el Proyecto *Dorna* de recuperación de embarcaciones tradicionales, o el proyecto *Mar de Lira*, de difusión de las técnicas de pesca tradicionales o, por último, la especial sensibilidad que se está generando acerca de la toponimia marítima, la *talasonimia*, un auténtico tesoro etnográfico en el caso gallego¹⁶.

No puede tampoco olvidarse aquí la relación entre el patrimonio inmaterial y las fiestas populares, muchas de ellas masivas, y objeto de aplicación de figuras de promoción turística como, sin ir más lejos, el Desembarco Vikingo de Catoira (primeiro domingo de agosto), que goza desde 2002 de la categoría de fiesta de interés turístico internacional, y cumplirá su 50 edición el próximo año 2010.

5. El patrimonio arqueológico subacuático.

Uno de los aspectos más problemáticos de la determinación del patrimonio cultural litoral es el de la titularidad de las competencias sobre el patrimonio arqueológico subacuático. ¿Quién debe hacerse cargo del inventario, conservación, autorización y control de estos bienes?

Sobre el mar se proyecta con fuerza, en efecto, el título competencial demanial de costas (art. 132.2 CE) y a su vez el título competencial del Estado de la defensa del patrimonio cultural contra la expoliación y exportación (art. 149.1.28º CE). Además, el artículo 2 de la Ley de Costas de 1988 señala entre sus fines la protección del patrimonio histórico¹⁷, aunque sin duda la perspectiva jurídica dominante en este grupo normativo es la propia de la institución demanial (caracterizada por la implacable fuerza gravitatoria de la inembargabilidad, la imprescriptibilidad y la inalienabilidad), como consecuencia de la proclamación constitucional de la zona marítimo terrestre, las playas y el mar territorial como bienes de dominio público estatal (art. 132.2 CE)¹⁸.

Por su parte – y, en especial, tras el pronunciamiento del Tribunal Constitucional en su STC 17/1991 –, las Comunidades Autónomas ostentan la titularidad exclusiva sobre su patrimonio cultural, del que el patrimonio arqueológico subacuático forma también parte.

¹⁵ Las fotos pueden verse en <http://memoria.museodomar.com/>

¹⁶ Cfr. Xosé Lois VILAR PEDREIRA, *Talasonimia da costa sur de Galicia*, Instituto de Estudios Miñoranos, Gondomar, 2008.

¹⁷ Son fines de esta Ley “regular – dice el artículo 2 – la utilización racional del mar y la ribera en términos acordes con su naturaleza, sus fines y con el respeto al paisaje, al medio ambiente y al patrimonio histórico”.

¹⁸ De esa fuerza gravitatoria son testimonio pronunciamientos como los de la STS de 28 de enero de 2004: “La titularidad estatal sobre el dominio público natural –que, entre otros, el marítimo terrestre constituye– no es un título competencial estatal que excluya las competencias autonómicas sobre el mismo; pero, tales competencias autonómicas –en el supuesto de autos, en materia de patrimonio histórico– en modo alguno cuentan con potencialidad jurídica suficiente para alterar –o sustraer– el régimen estatal en relación con el dominio público natural. Esto es, las competencias autonómicas andaluzas, con toda la amplitud constitucional y estatutariamente antes señalada, no pueden afectar a la titularidad estatal del dominio público marítimo terrestre, ni siquiera utilizando la vía expropiatoria, ni aun amparándose en una inscripción registral” (RJ 2004/5785, FJ cuarto). Un supuesto de aplicación de esta doctrina se recoge en la STS de 1 de junio de 2005 (RJ 2005/9347).

Así las cosas, no parece controvertida la competencia autonómica sobre los restos arqueológicos ubicados en el mar o aguas interiores. El mar territorial se define por la Ley 10/1977, de 4 de enero, como el mar comprendido entre un límite interior (la línea de bajamar escorada y, en su caso, las líneas de base rectas definidas por el Gobierno) y otro exterior (una línea trazada a doce millas náuticas, veintidós kilómetros, aproximadamente, respecto del límite interior). Las aguas interiores son las que se sitúan “tierra adentro” de esas líneas de base rectas. Es decir, en el caso gallego, las rías. Dado que sobre las aguas interiores resultan competentes las Comunidades Autónomas (por virtud de sus estatutos de autonomía y el bloque de la constitucionalidad), el patrimonio arqueológico en ellas ubicado es de competencia plenamente autonómica, y sólo podría el Estado actuar su título competencial de lucha contra la expoliación en caso de desatención de sus deberes por parte de la Comunidad Autónoma, en los términos previstos por el artículo 4 de la LPHE.

Ahora bien, ¿qué ocurre con el patrimonio arqueológico subacuático ubicado en el mar territorial?

A nuestro juicio, como tiene declarado reiteradamente la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (SS.TC 77/1984, 227/1988 o 38/2002), la condición de dominio público no es un criterio determinante de la atribución de competencias, por lo que, en virtud de la jurisprudencia establecida por la STC 17/1991, las Comunidades Autónomas tendrían competencias ordinarias plenas sobre el patrimonio arqueológico subacuático (para su inventario, autorización de prospecciones o excavaciones, vigilancia contra la expoliación, etc.) cuando así las hubiesen asumido en virtud de sus propios Estatutos de Autonomía, sin perjuicio de la competencia exclusiva del Estado en la defensa de ese patrimonio contra la expoliación y exportación, cuyo alcance subsidiario o supletorio – esto es, en defecto de actuación suficiente de la administración autonómica ordinaria – ha sido establecido por los artículos 4 y 6 de la Ley 16/1985, de patrimonio histórico español¹⁹, y sin perjuicio también de otros títulos competenciales concurrentes del Estado, que ampararían la atribución de competencias para autorizar para la ocupación temporal del dominio público marítimo-terrestre que es el mar territorial, para prospeccionar o excavar el patrimonio arqueológico de servicios públicos gestionados por la Administración del Estado o pertenecientes al Patrimonio Nacional, o la vigilancia del mar territorial por la Guardia Civil y la Marina²⁰ o, finalmente, la defensa internacional de pecios españoles ubicados en aguas internacionales. De ahí que sea especialmente importante acudir a mecanismos de integración y

¹⁹ La STC 17/1991 ha dado por jurídicamente válida la interpretación que del bloque de constitucionalidad hace en este punto el artículo 4 de la LPHE al declarar (fundamento jurídico 7) que «*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 aquéllas*». A este criterio respondió, por cierto, el acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de diciembre de 1989 por el que se aceptó el requerimiento de incompetencia formulado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía a fin de que se anulase una resolución de la Dirección General de Bellas Artes y Archivos del entonces Ministerio de Cultura que autorizó la realización de excavaciones arqueológicas en el lecho de las aguas marítimas adyacentes a Punta del Nao (Cádiz).

²⁰ Si en la arqueología terrestre cabe destacar la labor del SEPRONA (Servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil) en la arqueología marítima juega un papel primordial la Guardia Civil del Mar o Servicio Marítimo de la Guardia Civil, cuya zona de trabajo es el mar territorial y la plataforma continental, donde se ubican muchos yacimientos arqueológicos subacuáticos. En la actualidad, se dispone de numerosas embarcaciones y dentro de su plantilla cuentan con una dotación de submarinistas profesionales. Vid. Pablo MARTÍN ALONSO, “Fuerzas de seguridad y defensa del patrimonio. Coordinación nacional e internacional”, en *Defensa del Patrimonio Cultural y Fuerzas de Seguridad. XI Seminario “Duque de Ahumada”*, Madrid, Ministerio del Interior, 2000, pp. 79-92.

colaboración entre todos los titulares competenciales, en aplicación del artículo 4 de la ley 30/1992, para lograr una óptima acción pública protectora en la materia. Por ejemplo, mediante convenios de colaboración.

Hoy, las Comunidades Autónomas litorales han ejercido sus competencias reguladoras del patrimonio arqueológico subacuático a través de sus leyes de patrimonio cultural y los reglamentos específicos destinados a regular la actividad arqueológica, pero con un escaso contenido normativo específico sobre las intervenciones subacuáticas²¹. Con todo, algunas leyes autonómicas se han pronunciado al respecto, proclamando de manera implícita la competencia ejecutiva sobre el patrimonio arqueológico subacuático no sólo en aguas territoriales, sino incluso más allá.

Así, el propio artículo 8.4.e) de la LPCG, al definir las zonas arqueológicas como categoría específica de BIC, considera como tales “*el lugar o paraje natural en donde existen bienes muebles o inmuebles susceptibles de ser estudiados con metodología arqueológica, tanto si se encontrasen en la superficie como en el subsuelo o bajo las aguas territoriales*”, no habiendo sido impugnado este precepto por el Gobierno de España ante el Tribunal Constitucional. Tampoco ha sido impugnado el artículo 49 de la Ley 12/1998, de patrimonio histórico de las Illes Balears, que extiende la competencia de esta Comunidad a los bienes arqueológicos del mar territorial y la plataforma continental, ni el artículo 75 de la Ley 11/1998, de patrimonio cultural de Cantabria, en el que se atribuye competencia sobre los restos arqueológicos subacuáticos de las “*aguas litorales o continentales*”. La propia doctrina del Tribunal Constitucional sentada en la STC 38/2002, no descarta que se proyecten competencias autonómicas sobre el mar territorial cuando así resulte de la naturaleza de la competencia y haya sido asumida estatutariamente, tal como se deriva de la interpretación del bloque de la constitucionalidad.

A contrario, dada la redacción positiva dada por la LPCG, no podría afirmarse la competencia de la Comunidad gallega sobre los hallazgos arqueológicos enclavados más allá del mar territorial, esto es, en la zona contigua definida por los artículos 7.1 y adicional segunda de la Ley 27/1992, de Puertos del Estado y la Marina Mercante (veinticuatro millas náuticas contadas desde las líneas de base), sobre las que España ejerce soberanía; ni tampoco sobre la plataforma continental ni la zona económica exclusiva definidas por la Ley 15/1978 (doscientas millas náuticas contadas desde la línea de base), dado que en esta franja la competencia estatal parece incontestable, a la luz del artículo 10 de la Convención de la UNESCO sobre Protección del Patrimonio Cultural Subacuático de 2 de noviembre de 2001, ratificada por el Reino de España el 6 de junio de 2005, y en vigor el 2 de enero de 2009 de forma general y para España²², pues en ese artículo se atribuye al Estado ribereño una posición de garante de carácter internacional.

Con todo, en el Derecho internacional del mar la competencia del Estado ribereño sobre su plataforma continental no aparece tan claramente afirmada como en nuestro derecho interno, por lo que persiste una cierta inseguridad jurídica sobre el régimen jurídico

²¹ En palabras de Javier BARCELONA LLOP, “*en resumen, contamos con trescientos y pico preceptos legales y reglamentarios que se ocupan del patrimonio arqueológico y su régimen jurídico, lo que desde luego no es poco Derecho. Sin embargo, el número de de los que dicen algo específico sobre el patrimonio sumergido no supera el umbral de lo simbólico y su contenido no es tampoco especialmente significativo: algunas prescripciones técnicas sobre las intervenciones, referencias a las aptitudes de sus responsables y de los participantes en las excavaciones, entrega de los objetos hallados casualmente, y poco o nada más*”. Cfr. “La regulación de las autorizaciones en las intervenciones dirigidas al Patrimonio Cultural Subacuático”, en *Patrimonio Cultural y Derecho* nº 10, 2006, p. 218-219.

²² Vid. El instrumento de ratificación de la Convención en el BOE nº 55 de 5 de marzo de 2009.

aplicable a las intervenciones arqueológicas en la plataforma continental, y sobre el alcance de los derechos de terceros estados sobre hallazgos arqueológicos de su propiedad ubicados bajo aguas de jurisdicción y soberanía española. Esa dialéctica del objeto frente a la dialéctica del lugar (en palabras de Hervé Cassan) es analizada en el caso español por Mariano AZNAR, y a ella no cabe sino remitirse ahora²³.

En cualquier caso, es necesario contar con reglas claras en la materia, que superen tanto la dispersión de la normativa autonómica como la complejidad del derecho internacional concurrente. Y a este propósito es útil recordar el criterio apuntado por Javier BARCELONA LLOP²⁴, conforme al cual si las Comunidades Autónomas ejercen con normalidad las competencias ejecutivas en materia de patrimonio histórico o cultural, no otro debería ser el criterio respecto del patrimonio arqueológico subacuático ubicado en sus aguas litorales, y con independencia de la naturaleza jurídica de sus distintas franjas. Por ello, el criterio debe ser que las Comunidades Autónomas ejerzan esas competencias con carácter ordinario y a salvo, por supuesto, de la concurrencia de algún título específico y prevalente que atraiga la competencia hacia la Administración General del Estado. Todo ello, en un marco en el que la colaboración mutua y respeto de las propias competencias sean la regla de comportamiento institucional.

Este enfoque parece estar presente en el propio *Plan Nacional de Protección del Patrimonio Arqueológico Subacuático* aprobado por el Consejo de Ministros el 30 de noviembre de 2007. Este plan establece como medida esencial la elaboración de “Cartas Arqueológicas Subacuáticas” por las Comunidades Autónomas – con la colaboración de la Administración General del Estado – y el compromiso de las administraciones públicas de declarar como Bien de Interés Cultural (BIC) las zonas arqueológicas subacuáticas más emblemáticas del litoral. El mapa arqueológico del litoral debe reflejar todos los yacimientos del litoral, lo cual obliga a que tal mapa no deba ser de acceso al público para evitar su uso ilícito por parte de expoliadores o investigadores no autorizados. En julio de 2009 se ha firmado un protocolo entre el Ministerio de Cultura y el Ministerio de Defensa para la colaboración de ambos centros directivos en la realización de cartas arqueológicas subacuáticas, detección de pecios y demás restos subacuáticos, vigilancia contra la expoliación y puesta a disposición de los archivos históricos de la Armada para la investigación.

Desde el punto de vista de la difusión del patrimonio arqueológico subacuático, es también destacable que las comunidades autónomas litorales han creado ya distintos centros y unidades destinadas a desarrollar actividades especializadas de investigación y musealización de este patrimonio, como es el caso del Centro de Arqueología Subacuática dependiente del Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico y con sede en Cádiz, o el Centre d'Arqueologia Subaquàtica de la Comunidad Valenciana, creado en 1996 y con sede en el Puerto de Burriana (Castellón). En el caso gallego, está en marcha la construcción de un centro especializado en arqueología subacuática en terrenos adyacentes al Museo do Mar de Galicia (Vigo). Estas líneas se añaden a la línea iniciada por la Administración General del Estado en 1972 mediante la creación del Patronato de Excavaciones Arqueológicas Submarinas²⁵, antecedente del Museo y Centro Nacional de Arqueología

²³ Cfr. *La protección internacional del patrimonio cultural subacuático (con especial referencia al caso de España)*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2004, pp. 339 y ss.

²⁴ Cfr. “La regulación de las autorizaciones en las intervenciones dirigidas al Patrimonio Cultural Subacuático”, *Patrimonio Cultural y Derecho*, nº 10, 2006, p. 230.

²⁵ Vid. el Decreto 3196/1970, de 22 de octubre, de creación del Patronato.

Marítima, recientemente rebautizado como Museo Nacional de Arqueología Subacuática, con sede en Cartagena²⁶.

6. El patrimonio paisajístico litoral.

Uno de los aspectos más interesantes – y, probablemente, más complejos – del patrimonio cultural litoral es la consideración del paisaje costero como uno de los objetos a proteger por las políticas de gestión sostenible del litoral.

Estamos ante lo que la comisión Franceschini, en la declaración trigésimonovena de su “*Relazione della Commissione d’indagine per la tutela e valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio*” denominó “bienes culturales ambientales”²⁷, y la UNESCO denomina “paisajes culturales”, ejemplos de la interacción entre el hombre y su entorno natural²⁸. El patrimonio cultural litoral reúne la complejidad de los bienes culturales ambientales, ya señalada en su día por el maestro Massimo Severo GIANNINI²⁹, dado que a la protección

²⁶ Vid. Real Decreto 1508/2008, de 12 de septiembre, por el que se regula el Museo Nacional de Arqueología Subacuática (BOE nº 248, de 14 de octubre).

²⁷ Según la definición dada en 1966 por la célebre comisión, serían bienes culturales ambientales “*las zonas geográficas que constituyen paisajes, naturales o transformados por el hombre, y las zonas delimitadas que constituyen estructuras de asentamiento, urbanas o no urbanas, que presentando particular interés por sus valores de civilización, deben ser conservadas para el goce de la colectividad*”.

²⁸ De hecho, las *Directrices prácticas sobre la aplicación de la Convención para la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural*, dictadas por la UNESCO en marzo 1999, establecen que “*En consonancia con el espíritu de la Convención, los Estados Partes deberían, en la medida de lo posible, esforzarse por incluir en sus propuestas de inscripción bienes cuyo valor universal excepcional dimane de una simbiosis particularmente importante de características culturales y naturales*” (párrafo 18). El Comité adoptó una serie de criterios para la inscripción de paisajes culturales en la Lista de Patrimonio Mundial, entre los que cabe destacar los siguientes:

“36. *Los paisajes culturales representan las “obras conjuntas del hombre y la naturaleza” mencionadas en el Artículo 1 de la Convención. Ilustran la evolución de la sociedad y de los asentamientos humanos a lo largo de los años, bajo la influencia de las limitaciones y/o de las ventajas que presenta el entorno natural y de fuerzas sociales, económicas y culturales sucesivas, internas y externas. Deberían ser elegidos sobre la base de su valor universal excepcional, su representatividad en términos de región geocultural claramente definida y su capacidad de ilustrar los elementos culturales esenciales y distintivos de dichas regiones.*

37. *El término “paisaje cultural” comprende una gran variedad de manifestaciones de la interacción entre el hombre y su entorno natural.*

38. *Los paisajes culturales reflejan a menudo técnicas concretas de utilización viable de las tierras, habida cuenta de las características y los límites del entorno natural en el que están establecidos, así como una relación espiritual específica con la naturaleza. La protección de los paisajes culturales puede contribuir a las técnicas modernas de utilización viable y de valorización de las tierras, conservando al mismo tiempo, o realzando, los valores naturales del paisaje. La existencia duradera de formas tradicionales de utilización de las tierras sustenta la diversidad biológica en numerosas regiones del mundo. Por consiguiente, la protección de los paisajes culturales tradicionales es útil para el mantenimiento de la diversidad biológica”.*

Desde un punto de vista doctrinal, Carmen FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ dedica unas páginas descriptivas a la protección del paisaje en la legislación de patrimonio cultural. Vid. *La protección del paisaje. Un estudio de derecho español y comparado*, Madrid, Marcial Pons, 2007, pp. 175-178.

²⁹ “Il punto che presenta maggiori difficoltà in ordine alla costruzione teorica dei beni culturali, è costituita dai beni ambientali”. Cfr. “I beni culturali”, *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1976-I, p. 10. La doctrina administrativista española ha analizado la especial dinámica que caracteriza la intersección de los títulos interventores culturales con otras perspectivas sectoriales. Cabe destacar en este sentido los trabajos de María del Rosario ALONSO IBÁÑEZ, *Los espacios culturales en la ordenación urbanística*, Madrid, Marcial Pons, 1994; de la misma autora, “La identificación de los espacios culturales en el ordenamiento español y la necesidad de integrar su tratamiento en el marco de la ordenación territorial”, *Patrimonio cultural y Derecho* nº 1, 1997, pp. 101-120. Jorge Agudo González, “Paisaje, gestión del territorio y patrimonio histórico”, en *Patrimonio cultural y Derecho* nº 11, 2007, pp.

derivada del grupo normativo cultural se le yuxtaponen las regulaciones y técnicas derivadas de otros grupos normativos tangentes - fundamentalmente el ambiental, el urbanístico y el de costas - cuyos bienes jurídicos dominantes juegan dialécticamente entre sí, y éstos, a su vez, con el patrimonio, hasta el punto de que éste constituye un bien jurídico en cierta medida “complementario” e incluso “subalterno” de otros bienes jurídicos que gozan de mayor visibilidad social.

El paisaje es, en efecto, uno de los más relevantes ejemplos de lo que en otro lugar hemos denominado *patrimonios-frontera o patrimonios mixtos*, dotados de un contenido a la vez cultural y ambiental³⁰. Definido positivamente por el artículo 3 de la Ley 47/2007, de 13 de diciembre, de patrimonio natural y de la biodiversidad³¹, como “*cualquier parte del territorio cuyo carácter sea el resultado de la acción y la interacción de factores naturales y/o humanos, tal como la percibe la población*”³², su relevancia como bien jurídico del litoral (e incluso del litoral submarino, es decir, los paisajes submarinos) es incontestable.

Desde que la Ley republicana de 13 de mayo de 1933, sobre defensa, conservación y acrecentamiento del patrimonio histórico-artístico nacional, tuvo el acierto de crear la categoría de *paraje pintoresco* como objeto de protección cultural³³, esta categoría ha venido proporcionando un amparo protector de enorme importancia para la pervivencia de algunas de las zonas más singulares de nuestras costas³⁴ frente a las tropelías urbanísticas generadas por el desarrollismo de los últimos cuarenta años. Sin embargo, con el tiempo el paisaje ha pasado a ser más un objeto vinculado a la legislación urbanística que a la cultural, y apenas recientemente se ha recuperado el acento sobre su significado también cultural.

Hoy, en efecto, la determinación y protección del paisaje litoral puede desarrollarse a través de variadas técnicas jurídicas, de variable potencia prescriptiva, que ofrecen un amplio abanico de posibilidades a los gestores públicos (estatales, autonómicos o locales):

- Figuras protectoras típicas de la legislación cultural autonómica, como por ejemplo los lugares de interés etnográfico, conjuntos históricos, zonas arqueológicas, sitios o territorios históricos³⁵, o parques culturales (figuras todas con la categoría de BIC).

107-145. Sobre las relaciones entre la tutela ambiental y cultural, ver recientemente Carlos AMOEDO SOUTO, “Ambiente cultural, cultura en el medio. Relaciones entre la tutela cultural y ambiental en Galicia”, en Alba NOGUEIRA LÓPEZ (dir.) *Evaluación de impacto ambiental. Evolución normativo-jurisprudencial, cuestiones procedimentales y aplicación sectorial*, Barcelona, Editorial Atelier, 2009, pp. 235-280.

³⁰ Cfr. Carlos AMOEDO SOUTO, “Ambiente cultural, cultura en el medio. Relaciones entre la tutela cultural y ambiental en Galicia”, op. cit., p. 236.

³¹ Vid. BOE nº 299, de 14 de diciembre.

³² No es sino la definición que acoge el Convenio Europeo del Paisaje en su artículo primero. Este convenio, hecho en Florencia el 20 de octubre de 2000, ha sido recientemente ratificado por el Reino de España, habiendo entrado en vigor el 1 de marzo de 2008 (vid. el instrumento de ratificación en el BOE nº 31, de 5 de febrero de 2008).

³³ El artículo 3 de la Ley establecía la posibilidad de incluir en el Catálogo de Monumentos Históricos Artísticos aquellos “*parajes pintorescos que deban ser preservados de destrucción o reformas perjudiciales*”, precepto desarrollado por el Decreto de 31 julio de 1941, que extendía la protección que el Decreto de 13 marzo de 1934 otorgaba a los jardines artísticos, a “*los lugares y sitios de reconocida y peculiar belleza cuyo conjunto vale tanto como el más ponderable ejemplar de nuestra jardinería*”.

³⁴ Por ejemplo, en su STS de 22 de febrero de 1982 (RJ 1982/1332) el Tribunal Supremo anuló la licencia municipal de construcción de un bloque de apartamentos situados en la playa de la Fosca (Palamós, Girona), por vulnerar la protección de una zona declarada en 1972 “paraje pintoresco”, al amparo de la Ley de 1933.

³⁵ El artículo 8 d) LPCG define el sitio o territorio histórico como “*el lugar o paraje natural vinculado a acontecimientos o recuerdos del pasado, creaciones culturales o de la naturaleza, y a obras del hombre*”.

Esta última figura fue acogida por la Ley aragonesa 12/1997, de 3 de diciembre, de parques culturales, para dar adecuada respuesta a la protección y puesta en valor de importantes zonas arqueológicas y paleontológicas de Aragón³⁶, y que también está presente, por ejemplo, en la legislación de Valencia³⁷ y de Castilla León³⁸.

- Figuras protectoras del paisaje recogidas en las leyes ambientales. Los paisajes protegidos han sido definidos por el artículo 34 de la Ley estatal 47/2007, de 13 de diciembre, del patrimonio natural y de la biodiversidad como *“partes del territorio que las Administraciones competentes, a través del planeamiento aplicable, por sus valores naturales, estéticos y culturales, y de acuerdo con el Convenio del paisaje del Consejo de Europa, consideren merecedores de una protección especial”*. Los objetivos principales de la gestión de los Paisajes Protegidos son la conservación de los valores singulares que los caracterizan, así como la preservación de la interacción armoniosa entre la naturaleza y la cultura en una zona determinada. En concreto, la Ley establece que en los Paisajes Protegidos se procurará el mantenimiento de las prácticas de carácter tradicional que contribuyan a la preservación de sus valores y recursos naturales. Determinadas comunidades autónomas han aprobado ya leyes cuyo objeto es, singularmente, la protección del paisaje, como es el caso de la Ley catalana 8/2005, de 8 de junio, de protección, gestión y ordenación del paisaje³⁹; la ley gallega 7/2008, de 7 de julio, o la Ley valenciana 4/2004, de 27 de junio, de ordenación del territorio y protección del paisaje. Leyes que plantean nuevas figuras de protección del paisaje (catálogos del paisaje, directrices del paisaje, informes de impacto paisajístico) incrustadas en los instrumentos ambientales y urbanístico ya existentes (evaluación ambiental estratégica, DIAs, informes de planeamiento urbanístico, control de los usos de suelo mediante licencias, etc.). Sólo la aplicación práctica podrá arrojar luz sobre la eficacia de estos nuevos instrumentos de protección del paisaje, pues hasta el momento, por lo menos en Galicia, no se han desarrollado los trabajos de elaboración de las directrices del paisaje.
- Paisajes y bienes de conjunto catalogados por los Ayuntamientos a través de sus propios instrumentos de planeamiento urbanístico. Los catálogos urbanísticos constituyen una herramienta básica de las entidades locales litorales para inventariar, describir y delimitar aquellos paisajes costeros y elementos patrimoniales dignos de conservación y rehabilitación. En el caso gallego, como

que posean valores históricos o técnicos”. El artículo 8 e) LPCG define la zona arqueológica como *“el lugar o paraje natural donde existen bienes muebles o inmuebles susceptibles de ser estudiados con metodología arqueológica, tanto si se encontrasen en la superficie como en el subsuelo o bajo las aguas territoriales”*. El artículo 8 f) define el lugar de interés etnográfico como aquel *“paraje natural, conjunto de construcciones o instalaciones vinculadas a formas de vida, cultura y actividades tradicionales del pueblo gallego”*.

³⁶ Sobre el origen, fundamentos y contenidos de esta figura, vid. Fernando LÓPEZ RAMÓN, “Sobre la figura de los parques culturales de Aragón”, en David BLANQUER CRIADO (coord.): *Ordenación y gestión del territorio turístico*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2002, pp. 475-482, y María del Mar VILLAGRASA, “Los parques culturales y la protección del patrimonio cultural de Aragón”, *Revista Aragonesa de Administración Pública* nº 15, 1999, pp. 281-307.

³⁷ Los parques culturales se definen por el artículo 26 g) de la Ley valenciana 4/1998, de patrimonio histórico valenciano como *“el espacio que contiene elementos significativos del patrimonio cultural integrados en un medio físico relevante por sus valores paisajísticos y ecológicos”*.

³⁸ Vid. artículo 74 de la Ley 12/2002, de 11 de julio, de patrimonio cultural de Castilla y León.

³⁹ Vid. DO de la Generalitat de Cataluña de 16 de junio de 2005. La ley ha sido desarrollada por el Decreto 43/2006, de 19 de septiembre, que regula con detalle los estudios e informes de impacto e integración paisajística (DOGC de 21 de septiembre de 2006).

sabemos, tienen la consideración de bienes inventariados del patrimonio cultural de Galicia por ministerio de la Ley 8/1995.

Si el rasgo jurídico más característico del paisaje es, como ya hemos dicho, su carácter fronterizo entre lo cultural y lo natural, no es de extrañar que la legislación reconozca la compatibilidad o concurrencia de protecciones positivas, bien desde el ámbito cultural, bien desde el ámbito de la legislación ambiental.

Así, por ejemplo, la Ley gallega 9/2001, de 21 de agosto, de conservación de la naturaleza, recoge distintas categorías de protección, cuya operatividad jurídica es paralela en muchos puntos a las figuras de protección del patrimonio: reserva natural, parque nacional, parque natural, monumentos naturales, humedal protegido, paisaje protegido, zona de especial protección de los valores naturales, espacio natural de interés local y espacio privado de interés natural, con sus respectivos contornos (zona de amortiguación de impactos, en la expresión de la Ley 9/2001)⁴⁰.

Tal y como ocurre con la incoación de procedimientos declarativos de BIC, la incoación de cualquier procedimiento de declaración de tales figuras ambientales permite adoptar una serie de medidas protectoras cautelares que pueden prolongarse durante tres años; la resolución de declaración de espacio natural protegido desencadena toda una serie de efectos jurídicos destinados a proteger los bienes naturales de usos no compatibles con su conservación (artículos 26 y siguientes de la Ley 9/2001), debiendo aprobarse los respectivos planes de ordenación de los recursos naturales, planes con eficacia prevalente y vinculante a cualesquiera otros instrumentos planificadores, incluidos los urbanísticos.

Así las cosas, la propia Ley gallega 9/2001 reconoce en su disposición adicional octava la compatibilidad de las técnicas de protección ambiental con las propias de la legislación cultural:

1. La declaración de espacio natural protegido será compatible con la declaración de bien de interés cultural.
2. En estos supuestos, la Consellería de Medio Ambiente y la Consellería de Cultura establecerán los medios de coordinación necesarios para conseguir una adecuada planificación y financiación.

La comparación con la experiencia jurídica y administrativa de otras Comunidades Autónomas resulta interesante a estos efectos⁴¹. En Andalucía, por ejemplo, ha sido

⁴⁰ Mientras que las reservas son declaradas por Ley del parlamento gallego, los parques naturales, monumentos naturales, paisajes protegidos, humedales protegidos y zonas de especial protección de los valores naturales son declarados por decreto da Xunta de Galicia, a propuesta de la Consellería de Medio Ambiente. Los espacios naturales de interés local y los espacios privados de interés natural son declarados por orden de la Consellería de Medio Ambiente.

⁴¹ En el preámbulo de la Ley 1/2001, de 6 de marzo, de patrimonio cultural del Principado de Asturias, a la hora de explicar el alcance de la protección del patrimonio cultural, puede leerse que *“el término «cultural» indica también el carácter complementario de esta legislación con respecto a la que se desarrolla para la protección del patrimonio natural, señalando así las dos grandes categorías de bienes cuya protección asumen los poderes públicos, para evitar los efectos destructivos que en ciertos ámbitos pueden tener las rápidas transformaciones económicas que se producen en nuestra época”*. En coherencia con ello, el artículo 1.2 define así el patrimonio cultural: *“Integran el Patrimonio Cultural de Asturias todos los bienes muebles e inmuebles relacionados con la historia y la cultura de Asturias que por su interés histórico, artístico, arqueológico, etnográfico, documental, bibliográfico, o de cualquier otra naturaleza cultural, merecen conservación y defensa a través de su inclusión en alguna de las categorías de protección que al efecto se establecen en la presente Ley, o mediante la aplicación de otras*

declarado paisaje protegido el Río Tinto⁴², habiéndose incoado también expediente para declararlo sitio histórico por la consejería de Cultura. Recientemente, se han declarado veintitrés monumentos naturales con la finalidad de salvaguardar aquellos espacios o elementos de la naturaleza de notoria singularidad que sobresalen por sus valores ecológicos, geológicos, científicos, culturales y paisajísticos⁴³. De estos veintitrés, existen cuatro monumentos naturales en los que el criterio prioritario para su declaración ha sido el valor cultural: las Cuevas de las Ventanas y la de los Murciélagos, la Peña de Castril (estos tres monumentos son Bienes de Interés Cultural) y los Corrales marinos de Rota. Asimismo, los valores culturales están presentes, y así ha sido reconocido por la legislación patrimonial, en otro grupo de monumentos naturales que están declarados o incoados Bien de Interés Cultural: es el caso de los Sotos de la Albolafia y los Acebuches del Rocío. Finalmente hay tres monumentos naturales más en los que se localizan restos arqueológicos dentro de su delimitación -Tómbolo de Trafalgar (yacimiento arqueológico)- o muy próximos a ella, como la Duna de Bolonia (ciudad romana de Baelo Claudia) y el arrecife barrera de Posidonia (puerto romano de Turaniana). Para el resto de los monumentos declarados, los valores culturales están presentes en mayor o menor medida en todos aunque se hayan declarados por valores faunísticos o florísticos principalmente, como se hace patente en la Dehesa de San Francisco (paisaje resultado de la transformación cultural del bosque mediterráneo) o el Chaparro de la Vega (encina bajo la cual el pueblo de Coripe celebra su Romería) con lo que estos espacios cobran un interés etnológico añadido a su valor biótico.

Aunque la actividad declarativa de espacios naturales en Galicia no sea alta, debe señalarse que el único parque nacional gallego es litoral (Parque Nacional das Illas Atlánticas); que las Dunas de Corrubedo gozan de la condición de parque natural; que contamos con cinco humedales, dos monumentos naturales litorales (Costa de Dexo y Playa de las Catedrales), y varios lugares de importancia comunitaria (LICs, Red Natura 2000)⁴⁴.

3. LA NECESIDAD DE UNA POLÍTICA INTEGRAL DE DETERMINACIÓN, INVENTARIO Y CATALOGACIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL LITORAL.

A la vista de las anteriores categorías protectoras y tipologías de patrimonio cultural litoral cabe sentar dos importantes conclusiones:

normas de protección contempladas en la misma". Pues bien, el párrafo 3 de este mismo artículo añade que "Lo dispuesto en el apartado anterior se aplica asimismo a los elementos geológicos y paleontológicos de interés por su relación con la historia del hombre y sus orígenes, y a los bienes de interés geológico, paleontológico, botánico o biológico que hayan sido separados de su medio natural o deban ser conservados fuera de él y no estén protegidos con arreglo a su normativa específica". Insiste en ello el artículo 11.2: "La pertenencia a un Conjunto Histórico, Jardín Histórico, Sitio Histórico o Vía Histórica no será incompatible con la declaración individualizada adicional como Bien de Interés Cultural de alguno de sus elementos o con su pertenencia a otras categorías de protección establecidas por la legislación de espacios naturales".

⁴² Vid. Decreto 558/2004, de 14 de diciembre, BOJA nº 10, de 17 de enero.

⁴³ Vid. Decreto 226/2001, de 2 de octubre (BOJA nº 135, de 22 de noviembre), y Decreto 250/2003, 9 de septiembre, BOJA nº 188, de 30 de septiembre.

⁴⁴ Declarados por Decisión de la Comisión de 7 de diciembre de 2004 (DOUE de 29 de diciembre de 2004).

- La primera es la necesidad de desarrollar una mirada específica sobre el significado cultural del litoral en su conjunto, que sea capaz de trascender la estrecha dinámica del “monumento” individualmente considerado para dotarlo de un sentido global.
- La segunda es la necesidad de traducir esa mirada en una política integral de determinación, inventario y catalogación del patrimonio presente en este concreto ámbito espacial, cuyas peculiaridades son innegables.

Esa política integral deviene imprescindible para proyectar de manera planificada, coordinada y sostenible una actividad no sólo protectora, sino también promotora del conjunto de patrimonio cultural litoral por parte de todos los actores públicos y privados en presencia.

Pues bien, a nuestro juicio la integración de la conservación y promoción del patrimonio cultural en la gestión del litoral exige cuatro movimientos bien concretos: la correcta identificación e inventario del patrimonio cultural litoral; la selección de la clasificación más idónea para proteger los distintos elementos patrimoniales; la correcta clasificación urbanística del suelo en que se enclava ese patrimonio; la selección de políticas de sostenibilidad financiera del patrimonio cultural litoral. Veámoslos con detenimiento.

3.1. La identificación e inventario del patrimonio cultural litoral.

En primer lugar, se hace necesario identificar el patrimonio cultural litoral mediante dos procesos:

- a) La determinación geográfica del litoral objeto de protección.

¿Hasta dónde llega, a efectos culturales, el litoral? La franja de territorio litoral puede dibujarse de manera lineal (por ejemplo, como hacen algunas leyes autonómicas, marcando 500 metros tierra adentro desde la ribera del mar), o bien de manera más específica, tras un profundo estudio del territorio y sus distintos elementos, mediante una especie de “deslinde” fino, a la manera que, por ejemplo, la Xunta de Galicia realiza la delimitación del territorio histórico de las distintas rutas de los Caminos de Santiago⁴⁵.

Este segundo tipo de trabajo puede tener como consecuencia la ampliación de esa línea de 500 metros, o bien su acortamiento, en función siempre de la protección más coherente de los elementos significativos presentes, entre los que consideramos, obviamente, todos los elementos dotados de valor cultural. Es importante en este sentido que el litoral no se defina apenas en función de parámetros puramente urbanísticos o ambientales, sino también culturales.

- b) El inventario específico del patrimonio cultural litoral.

Si se quiere actuar con ambición y amplitud de miras, el proceso de inventario del patrimonio cultural litoral no debe limitarse a las figuras actualmente reconocidas con algún

⁴⁵ Vid. Resolución de la Dirección General de Patrimonio Cultural de 29 de octubre de 2007, por la que se incoa el primer expediente de delimitación del tramo de la ruta principal del Camino de Santiago, Camino Francés, entre el lugar de Amenal y el límite del aeropuerto de Lavacolla en el ayuntamiento de O Pino (DOG nº 218, de 12 de noviembre). En ese proceso deberán deslindarse la traza originaria de los caminos, las zonas laterales de protección y la zona de protección del contorno.

grado de protección. Debe también incorporar aquellos bienes susceptibles de ser declarados como tales.

La protección del patrimonio cultural, en efecto, se caracteriza por ser una potestad dinámica y discrecional, destinada a adaptarse al cambiante criterio imperante en una época concreta sobre lo que merece o no la imputación de valor cultural. De ello se deduce que esa protección no debe limitarse a ser una foto fija y definitiva de lo que en un momento dado se ha considerado como tal, y que se expresa a través de alguna de las figuras protectoras típicas, sino que también incluir la protección de aquellas manifestaciones culturales que en cada momento histórico-social puedan individualizarse y merecer algún tipo de protección o, incluso, una protección jurídica provisional, mientras se tramitan los correspondientes procedimientos de inclusión en una u otra categoría⁴⁶. Esto no es sino expresión del *principio de precaución* – amparado constitucionalmente en el artículo 46, en conexión con el 53.3 CE⁴⁷ – y del hecho de que la protección del patrimonio, por el carácter irreversible e infungible de sus expresiones, presenta un componente de solidaridad intergeneracional⁴⁸.

Así, cabe destacar la prioridad de identificar zonas arqueológicas subacuáticas, lugares de interés etnográfico, patrimonio inmaterial y territorios históricos, fundándose en una investigación lo más extensa posible de la relación de los valores culturales con el territorio litoral de cara a mantener en lo posible la relación histórica entre cultura e territorio, entre memoria y paisaje. Por decirlo con un ejemplo: los edificios tradicionales de “carpintería de ribeira” o los molinos de ría (“aceas”), son elementos a proteger no sólo porque representan un valioso patrimonio construido, sino también porque son lugares para la memoria; lugares idóneos para recuperar el patrimonio inmaterial de los oficios artesanales y sus tradiciones conexas (leyendas, formas musicales, etc).

En cualquier caso, la catalogación o inventario culturales debe realizarse mediante la utilización de distintas metodologías científicas (desde la arqueológica o geográfica, hasta la histórica y etnográfica), pero ello deberá ser complementado con procesos de consulta a la ciudadanía y a las asociaciones especialmente implicadas en la defensa de concretos aspectos del patrimonio cultural litoral. Así, de hecho, lo apunta la Recomendación

⁴⁶ A esta concepción genérica, esencialmente evolutiva, de lo que se considera patrimonio cultural socialmente relevante responde el propio artículo 1.1 LPCG, siguiendo la estela del artículo 1.2 de la LPHE: “*El patrimonio cultural de Galicia está constituido por todos los bienes materiales e inmateriales que, por su reconocido valor propio, hayan de ser considerados como de interés relevante para la permanencia e identidad de la cultura gallega a través del tiempo*”.

⁴⁷ Principio de precaución construido por la Sala Tercera del Tribunal Supremo a partir de las bases normativas proporcionadas por los artículos 53.3 y 46 de la CE: “[este Tribunal] *viene reiteradamente declarando [SS. 3-10-1986, RJ 1986/5287] y 8-5-1987 (RJ 1987/3569)] que las atribuciones de los organismos protectores del patrimonio histórico artístico obedecen a la exigencia de defender el derecho social a la cultura y ello obliga -conforme al artículo 53.3 de la Constitución- a interpretar la legislación protectora de dicho patrimonio en el sentido más favorable a la conservación del mismo, en cumplimiento del mandato constitucional de «conservar y promover el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran» (artículo 46) «y otorgar cobertura legal para impedir o demoler obras que pudieran producir daño a dicho patrimonio y perjuicios irreparables, y en consecuencia aquellos organismos pueden, separándose incluso, si ello fuera necesario, de las normas urbanísticas y de las licencias que se hubieran otorgado por otros organismos, adoptar o imponer las limitaciones que discrecionalmente estimen necesario para tal fin», si bien el ejercicio de esa potestad ha de ser «razonable y limitar lo menos posible los derechos de los propietarios afectados*”. Cfr. STS de 6 de abril de 1992 (RJ 1992\3001).

⁴⁸ La obligación de conservar el patrimonio para las generaciones futuras se expresa en el artículo 1.2 de la LPCG y 1.1. de la LPHE

2002/413/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2002 sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa⁴⁹, e la que se insta a los Estados Miembros a diseñar sus estrategias de Gestión Integrada de Zonas Costeras, para lo que se les pide que realicen un inventario global para determinar los intereses, cometido y preocupaciones de los ciudadanos, organizaciones no gubernamentales y el sector empresarial implicado en las zonas costeras.

3.2. La selección de la clasificación más idónea para proteger los distintos elementos patrimoniales.

Una vez localizados los distintos elementos de patrimonio cultural a proteger en el territorio litoral, se hace necesario diagnosticar los problemas comunes y sus especificidades, seleccionando a continuación las figuras más aptas para lograr los objetivos de protección y promoción en cada caso.

Así, en función de la relevancia cultural del bien o bienes, deberán clasificarse como BIC (en alguna de sus modalidades), como bien catalogado o como bien inventariado, correspondiendo a la Dirección General de Patrimonio Cultural desarrollar los procedimientos singulares de valoración, delimitación e inclusión de esos bienes en la categoría correspondiente, sin perjuicio de la protección derivada de la condición genérica de bienes inventariados, y sin perjuicio de la potestad de los ayuntamientos de incluir sus propias categorías de bienes a proteger a través de los catálogos urbanísticos de sus instrumentos de planeamiento.

Pero además, se hace necesario tener en cuenta la concurrencia de otras categorías protectoras sectoriales, cuya funcionalidad puede servir, alternativa o incluso acumulativamente, para lograr el más eficaz resultado protector y potenciador del patrimonio litoral en su conjunto. Mientras se desarrollan las Directrices del Paisaje y demás instrumentos tuitivos previstos en las leyes del paisaje (en el caso gallego, la ley 7/2008), lo cierto es que, por motivos culturales, la Dirección General de Patrimonio podrá proponer la proyección de categorías patrimoniales como el lugar de interés etnográfico o el sitio o territorio histórico sobre determinados paisajes culturales de la zona litoral especialmente relevantes, como puede ser la zona del Cabo Fisterra, recientemente incluida en la lista de patrimonio europeo, o San Andrés de Teixido. Ello, sin perjuicio de que se pueda considerar oportuna la clasificación de determinados paisajes en las categorías propias de la legislación ambiental, compatibilidad que la propia Ley gallega 9/2001 proclama, como ya sabemos.

3.3. La clasificación urbanística del suelo con sensibilidad cultural.

Desde el punto de vista urbanístico, la correcta clasificación del suelo en la que se ubica el patrimonio cultural es también una muy importante herramienta de protección y, en su caso, de rehabilitación sostenible. La política de planificación urbanística ha introducido desde hace tiempo en su seno criterios relacionados con la conservación del patrimonio cultural que encuentran en el litoral un hábitat especialmente propicio. Por ello, es muy conveniente que se incorporen criterios específicos de clasificación de suelo en estos casos, concretando correctamente las clasificaciones legales susceptibles de aplicarse con carácter ordinario por los planes generales:

⁴⁹ Vid. DOUE nº L 148, de seis de junio de 2002.

- En suelo urbano, la de suelo consolidado o no consolidado. En el caso del suelo urbano consolidado en zona litoral, deberán tenerse en cuenta los criterios conservacionistas plasmados en el artículo 46 de la Ley gallega 9/2002, de ordenación urbanística y protección del medio rural⁵⁰. Por su parte, la categoría del suelo urbano no consolidado procede, conforme al artículo 12.b, en aquellos terrenos “(...) en los que sean necesarios procesos de urbanización, reforma interior, renovación urbana u obtención de dotaciones urbanísticas con distribución equitativa de beneficios y cargas, por aquellos sobre los que el planeamiento urbanístico prevea una ordenación sustancialmente diferente de la realmente existente, así como por las áreas de reciente urbanización surgida al margen del planeamiento”. En este tipo de suelo urbano, el PGOM puede remitir la ordenación detallada de un sector a un *plan especial de reforma interior*, con la correspondiente delimitación de perímetro, usos globales, tipologías edificatorias, alturas máximas y volúmenes edificatorios y cuantía de las reservas de suelo dotacional (artículo 55). Ni que decir tiene que estas operaciones son muy interesantes en las zonas litorales para la adecuada ordenación y regeneración paisajística de conjuntos urbanos degradados que no tengan la consideración de BIC (por ejemplo, en el litoral gallego, las villas de Malpica o Caión), aunque están ampliamente condicionadas por la Ley de Costas de 1988.
- En suelo rural (conforme a la categoría básica de la ley estatal de suelo) o rústico (en la terminología gallega), la de rústico de especial protección, como categoría excluyente de procesos de transformación urbanística (art. 15 y 32 Ley gallega 9/2002). Conforme al artículo 13.4 de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, “*la utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre sometido a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice*”, precepto que obviamente condiciona la potestad discrecional del planificador urbanístico local. Cualquier uso de ese suelo se somete al régimen de licencias previsto en el artículo 34.2 de la Ley 9/2002 (“*en el suelo rústico especialmente protegido para zonas con interés patrimonial, artístico o histórico, antes del otorgamiento de la licencia municipal será necesario obtener el preceptivo informe favorable del organismo autonómico competente en materia de patrimonio cultural*”) y en el artículo 38⁵¹. En cualquier caso, los ayuntamientos

⁵⁰ El artículo 46 dispone que “*la planificación urbanística tendrá como objetivo en el suelo urbano consolidado favorecer la conservación y la recuperación del patrimonio construido de los espacios urbanos relevantes, de los elementos y tipos arquitectónicos singulares, de las formas tradicionales de ocupación del suelo y de los rasgos diferenciales o distintivos que conforman la identidad local. En tal sentido, se procurará mantener la trama urbana existente y las construcciones de nueva planta, así como la reforma, rehabilitación o ampliación de las existentes, y serán coherentes con la tipología arquitectónica característica del entorno, en particular en cuanto a la altura, al volumen y al fondo edificables*”.

⁵¹ Este artículo considera suficiente la autorización municipal para los cuatro usos siguientes:

- Actividades de tiempo libre, tales como práctica de deportes organizados, acampada de un día y actividades comerciales ambulantes.
- Actividades científicas, escolares y divulgativas.
- Instalaciones necesarias para los servicios técnicos de telecomunicaciones, la infraestructura hidráulica y las redes de transporte y distribución de energía eléctrica, gas, abastecimiento de agua y saneamiento, siempre que no impliquen la urbanización o transformación urbanística de los terrenos por los que discurren. En todo caso, las edificaciones necesarias para el funcionamiento de las infraestructuras y servicios técnicos en suelo rústico que excedan los 50 metros cuadrados edificados precisarán autorización autonómica previa a la licencia urbanística municipal, de acuerdo con el procedimiento establecido por el artículo 41 de la Louga.
- Cerramientos y vallado de terrenos en las condiciones establecidas por el artículo 42.1.c de la Louga.

podrán también, *motu proprio*, clasificar como rústicos de especial protección aquellos elementos del patrimonio cultural que, sin ser clasificados en ninguno de las tres categorías protectoras de la LPCG (BIC, catálogo, inventario), presenten relevantes valores históricos, arqueológicos o culturales dignos de protección (artículo 15 b).

- En suelo de núcleo rural costero, la problemática es muy específica y compleja, habida cuenta de la incidencia de las disposiciones transitorias de la Ley de Costas (fundamentalmente la tercera), que han venido a bloquear en buena medida las transformaciones urbanísticas de este tipo de suelo. El artículo 13 de la Ley gallega 9/2002, al definir la categoría de suelo de núcleo rural, ha precisado que “*Os núcleos rurais situados na franxa de 200 metros desde o límite interior da ribeira do mar non poderán ser ampliados en dirección ó mar agás nos casos excepcionais nos que o Consello da Xunta o autorice expresamente, pola especial configuración da zona costeira onde se atopen ou por motivos xustificadas de interese público, xustificando a necesidade da iniciativa, a oportunidade e a súa conveniencia en relación co interese xeral*”. En cualquier caso, el planificador urbanístico general deberá establecer cuantas determinaciones resulten convenientes para la conservación y recuperación de la morfología de los núcleos y la salvaguarda de los lechos naturales, de las redes de caminos rurales, de la estructura parcelaria histórica y de los usos tradicionales⁵².

Los planes generales de ordenación pueden diferir a planes especiales el desarrollo concreto de medidas protectoras de ámbitos singulares dotados de interés patrimonial, aunque no tengan la calificación de BIC. Singularmente, conforme al artículo 69 LOUGA, los planes especiales preceptivos, esto es, aquellos planes que tengan por objeto proteger los ámbitos del territorio declarados como bienes de interés cultural, contendrán las determinaciones exigidas por la legislación sobre patrimonio cultural; esto es, las previstas en el artículo 46 de la LPCG para los conjuntos históricos, y 48 LPCG para los territorios históricos, zonas arqueológicas y lugares de interés etnográfico.

Los planes especiales, en cualquier caso, podrán regular cualquier clase de suelo (además del urbano) e incluso extenderse a varios términos municipales, con el fin de abarcar ámbitos de protección completos (es el caso del plan especial de protección y promoción del Camino de Santiago; por ejemplo, la ruta de Fisterra). Podrán establecer las medidas necesarias para garantizar la conservación y la recuperación de los valores que se deban proteger, imponiendo las limitaciones que resulten necesarias, incluso con prohibición

Son usos autorizables por la comunidad autónoma (en concreto, por la Dirección General de Urbanismo) los relacionados en el párrafo 1, letra a), y en el párrafo 2, letras e) e l), del artículo 33 de la Louga, así como las actividades vinculadas directamente con la conservación, utilización y goce del dominio público, del medio natural y del patrimonio cultural, y los que puedan establecerse a través de los instrumentos previstos en la legislación de ordenación del territorio, siempre que no supongan la transformación de su naturaleza rústica y que quede garantizada la integridad de los valores objeto de protección. El resto de usos quedan prohibidos.

⁵² El artículo 61.2 estipula que “*el estudio del medio rural servirá de base para establecer las medidas tendentes a la conservación y mejora de sus potencialidades intrínsecas y, en particular, a la protección de sus valores ecológicos, ambientales, paisajísticos, históricos, etnográficos, culturales o con potencialidad productiva. Para estos efectos, analizará detalladamente los usos del suelo, los cultivos, el paisaje rural, la tipología de las edificaciones y construcciones tradicionales de la zona, las infraestructuras existentes, los caminos y vías rurales, el planeamiento urbanístico de los municipios limítrofes y cualquier otra circunstancia relevante para la justificación de las determinaciones en suelo rústico*”. Como determinación legal obligatoria, el artículo 56 se refiere a la fijación de los indicadores que deban dar lugar a la necesidad de redactar un plan especial de protección, rehabilitación y mejora del medio rural para hacer frente a la complejidad urbanística sobrevenida.

absoluta de construir, y será necesario tener en cuenta la interacción de los elementos patrimoniales no sólo con el territorio, sino también con otras dimensiones como la turística, por ejemplo, a la hora de establecer reservas de suelo dotacional para realizar pequeños museos o centros de interpretación, o aparcamientos, o prever modificaciones del viario, o conservar precisamente el viario histórico vinculado al uso agrario del litoral, o prever la realización de expropiaciones para eliminar edificios fuera de ordenación, etc.

Señalar, por último, el criterio de mayor protección en materia de patrimonio, que hace aplicable con carácter preferente el grupo normativo cultural frente a otros grupos como el urbanístico o el de costas. El Tribunal Supremo ha venido resolviendo los conflictos normativos entre la normativa urbanística y la cultural a favor de ésta, por considerarla grupo normativo especial, amparado además en el artículo 46 CE (STS de 17 de marzo de 1980, 8 de octubre de 1982 y 8 de mayo de 1987). Por su parte, la disposición adicional tercera de la Ley de Costas, *“en los núcleos que han sido objeto de una declaración de conjunto histórico o de otro régimen análogo de especial protección serán de aplicación las medidas derivadas de dicho régimen con preferencia a las contenidas en esta Ley”*.

3.4. Selección de políticas de sostenibilidad financiera del patrimonio cultural litoral.

En todas las operaciones anteriores, sean de catalogación en sentido amplio, sean de planificación urbanística, no debe perderse de vista la necesidad de incentivar desde un punto de vista económico la protección del patrimonio: hacerla atractiva también en términos económicos, y generar con ella actividades económicas terciarias (turísticas, comerciales, etc) que ayuden a construir una economía sostenible en el litoral y para la población del litoral, alternativa si se quiere tanto al turismo masivo de playa como a las actividades primarias tradicionales (pesca, cultivo agrícola, ganadería de subsistencia).

Para ello, deberían repensarse cuestiones como la profundización en beneficios fiscales a poseedores o propietarios de patrimonio cultural litoral; vinculación del 1% cultural devengado por las grandes inversiones estatales en puertos (Ferrol, A Coruña, Vigo) a la restauración y regeneración del patrimonio cultural adyacente; líneas de ayudas y subvenciones específicas a la restauración del patrimonio litoral; mecanismos derivados de la planificación urbanística (transferencias de aprovechamientos urbanísticos, técnicas de equidistribución, cesiones de terrenos dotacionales, etc.); desarrollo de planes turísticos que pongan el énfasis en la atracción de consumidores de patrimonio...

4. **LOS PLANES DE ORDENACIÓN DEL LITORAL COMO NECESARIA EXPRESIÓN DE LA GESTIÓN INTEGRADA DEL PATRIMONIO CULTURAL.**

Los puntos expuestos en el apartado anterior nos ayudan a comprender porqué los Planes de Ordenación del Litoral son, en principio, los instrumentos más idóneos para superar la parcialidad de las distintas perspectivas competenciales, y permitir un análisis del patrimonio cultural amplio: tanto de sus problemas como de sus soluciones, desde perspectivas integrales.

En la Recomendación 2002/413/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2002 sobre la aplicación de la gestión integrada de las zonas costeras en Europa⁵³,

⁵³ Vid. DOUE nº L 148, de seis de junio de 2002.

se identifica como objetivo de las estrategias de gestión integrada el desarrollo de “*unas medidas de protección de las costas que sean adecuadas y ecológicamente responsables, incluida la protección de los núcleos de población costeros y su patrimonio cultural*”. Más adelante, esta Recomendación añade que “*Los Estados miembros deberían establecer o actualizar un inventario global para determinar los principales agentes, las normas y las instituciones que influyen en la gestión de sus zonas costeras. Este inventario debería: a) tener en cuenta (sin que se trate de una lista exhaustiva) los sectores y ámbitos siguientes: pesca y acuicultura, transportes, energía, gestión de recursos, protección de especies y hábitats, patrimonio cultural, empleo, desarrollo regional tanto en zonas rurales como urbanas, turismo y esparcimiento, industria y minas, gestión de los residuos, agricultura y educación*”.

Así también, el artículo 6 del Protocolo relativo a la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo firmado en Madrid el 21 de enero de 2008⁵⁴ identifica como principio de esa gestión “*tomar en consideración de manera integrada el conjunto de los elementos relativos a los sistemas hidrológicos, geomorfológicos, climáticos, ecológicos, socioeconómicos y culturales para no superar la capacidad de carga de la zona costera y para prevenir los efectos negativos de las catástrofes naturales y del desarrollo*”, añadiendo el artículo 13 la siguiente regulación relativa al patrimonio cultural:

- “1. Las Partes adoptarán, individual o colectivamente, todas las medidas adecuadas para preservar y proteger el patrimonio cultural, en particular el patrimonio arqueológico e histórico de las zonas costeras, incluido el patrimonio cultural submarino, de conformidad con los instrumentos nacionales e internacionales pertinentes.
2. Las Partes garantizarán que la conservación *in situ* del patrimonio cultural de las zonas costeras sea considerada la opción prioritaria antes de proceder a ninguna intervención sobre este patrimonio.
3. Las Partes velarán en particular por que los elementos del patrimonio cultural submarino de las zonas costeras extraídos del medio marino se conserven y administren de manera que se garantice su conservación a largo plazo, y no sean objeto de operaciones de canje, venta, compra o trueque como artículos de carácter comercial”.

Como ya ha sido expuesto en distintas partes de este libro, algunas Comunidades Autónomas litorales como Cantabria y Asturias han ejercido ya sus competencias sobre ordenación del territorio y urbanismo para dotar de directrices integrales y planes específicos su espacio litoral, en aplicación de las estrategias señaladas por la Unión Europea para favorecer la sostenibilidad, la gestión estratégica y la protección del paisaje⁵⁵. En Galicia, el Plan de Ordenación del Litoral actualmente en elaboración cuenta ya con Documento de Referencia, en el marco de la evaluación ambiental estratégica.

¿Qué lugar ocupa el patrimonio cultural en estos planes? ¿Qué estrategias se han seguido para su ordenación y protección?

4.1. El Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria.

⁵⁴ El protocolo ha sido publicado en el DOUE serie L 34/19, de 4 de febrero de 2009.

⁵⁵ Andalucía, por su parte, ha culminado once años de trabajos con la aprobación del denominado POTA, Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, mediante Decreto 206/2006, de 28 de noviembre (BOJA nº 250, de 29 de diciembre de 2006). El POTA recoge en su título IV el litoral como una de las zonas específicas de actuación, y propone la elaboración de un Programa Regional de Ordenación del Litoral. Sin embargo, entre los contenidos mínimos prefijados por el POTA para ese programa no se identifica ninguno específicamente relacionado con el patrimonio cultural litoral. Sí se señala la recuperación del paisaje costero y la identificación de espacios excluidos de cualquier proceso de urbanización, ya sea por criterios de protección ecológica, por criterios de ordenación territorial y urbanística o de cualquier otra naturaleza.

En el caso del Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria, aprobado por la Ley 2/2004, de 27 de septiembre⁵⁶, las referencias al patrimonio cultural presente ocupan apenas dos páginas de la Memoria de Información (punto IV.3.7), y su sentido es meramente descriptivo de los valores patrimoniales concurrentes, insistiendo en la necesidad de recuperación de los caminos históricos, en especial la ruta litoral del Camino de Santiago. Es cierto que se reconoce la “identidad” como eje estratégico de la ordenación del paisaje litoral⁵⁷, pero las medidas destinadas a proteger el patrimonio cultural no traducen una especial ambición reguladora, y se vinculan fundamentalmente a criterios urbanísticos destinados a regular las categorías y usos permitidos de suelo, con vistas a conservar el parque construido tradicional en ámbito litoral.

Así, el artículo 28 de la Ley por la que se aprueba el Plan considera autorizables en las distintas categorías ambientales del Área de Protección las “*obras de rehabilitación, renovación de edificaciones que sean elementos del patrimonio cultural y etnográfico reconocidos administrativamente, e instalaciones asociadas a actividades científicas, de investigación, información e interpretación directamente vinculadas con el carácter de la categoría de protección en que se ubiquen*”.

Por su parte, el artículo 45 introduce unos criterios generales del desarrollo urbanístico en el Área de Ordenación, en los que se prevé la adaptación al entorno y el criterio de rehabilitación y conservación de las edificaciones existentes, así como de colmatación de los intersticios de las mallas existentes. El artículo 46, por su parte, dispone que son autorizables los cambios de uso de edificaciones tradicionales existentes para vivienda y fines culturales, artesanales, de ocio y turismo rural. A estos efectos, dice el artículo, “*el Plan General de Ordenación Urbana en el momento de adaptación a la presente Ley catalogará, en función de las características de su municipio, aquellas edificaciones tradicionales, dentro de las que posean características arquitectónicas, tipológicas y constructivas inequívocamente propias de una edificación rural del entorno y una superficie construida no inferior a 50 metros cuadrados*”. También se consideran autorizables las rehabilitaciones de edificaciones existentes, así como posibles ampliaciones, “*siempre que no se encuentren en situación de fuera de ordenación, hasta un 10 por 100 de la superficie construida para uso de vivienda o hasta un 20 por 100 de la misma para fines culturales, artesanales, de ocio y turismo rural*”. En el caso de que el correspondiente Plan General de Ordenación Urbana autorice los usos del apartado anterior, el Plan deberá contener un estudio de las características tipológicas de las edificaciones a fin de establecer unas ordenanzas que regulen la masa, color, materiales, cierres, características de los accesos y demás condiciones tipológicas con el objeto de adaptar al ambiente las transformaciones de las citadas edificaciones sin modificar el carácter del área.

⁵⁶ B.O.C. de fecha 28 de septiembre de 2004.

⁵⁷ Dice el punto 1.7 de la Memoria de ordenación que: “**La identidad** de nuestros territorios es un valor fundamental de los distintos tipos de asentamientos, ya sean estos barrios, aldeas, villas, ciudades o nuevas áreas de desarrollo. Tan sólo evaluando sus potencialidades y patrones de crecimiento en función de su localización en el territorio y su inserción dentro del Modelo Territorial seremos capaces de mantener su carácter, evitando las situaciones de competencia e incidiendo en aquellos valores y potencialidades que son específicos de cada modelo, con el objeto de alcanzar un territorio de cooperación, equilibrado y más eficiente. Debemos ser capaces de permitir que un núcleo rural pueda seguir desarrollando sus actividades agrícolas sin perjuicio del desarrollo de otros entornos de carácter urbano capaces de ofrecer otros servicios complementarios. El camino que nos dirige hacia el desarrollo de nuestro propio Modelo Territorial nos exige apreciar y respetar el valor de nuestro patrimonio natural y cultural, modificar aquellas maneras de intervención cuyos resultados han sido inadecuadas, regenerando e integrando este tipo de intervenciones y establecer unos nuevos modos de intervención. Este nuevo Modelo reconoce en la diversidad y la cooperación ventajas y objetivos que deben ser alcanzados para asegurar su propia sostenibilidad”.

El artículo 48 introduce una serie de criterios ordenadores de crecimiento urbanístico en la denominada Área de Modelo Tradicional, mientras que el artículo 55 remite a Planes Especiales la ordenación de las Actuaciones Integrales Estratégicas de Reordenación, como la prevista para la Bahía de Santander, entre cuyas determinaciones se encuentra la de ordenación del Parque Natural de Peña Cabarga. Señala el Anexo del Plan que para esta ordenación se debe realizar “*la previa catalogación y puesta en valor del patrimonio cultural existente, de todas las construcciones tradicionales (caseríos, casas, cuadras, etc.) y civiles (puentes, construcciones vinculadas a la explotación minera, ermitas) con el fin de permitir su rehabilitación y reutilización*”.

Finalmente, el artículo 71 encomienda a la consejería competente en materia de medio ambiente la elaboración de un estudio del paisaje litoral con objeto de completar el realizado en el Plan, realizando un inventario de los paisajes de la franja costera a partir de los criterios establecidos en la Convención Europea del Paisaje, la Carta de la UNESCO y la Ley 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural de Cantabria.

4.2. El Plan Territorial Especial del Litoral Asturiano.

En el caso del denominado POLA (Plan Territorial Especial del Litoral Asturiano) aprobado definitivamente el 23 de mayo de 2005 por Acuerdo de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Asturias⁵⁸, estamos también ante un plan supramunicipal que vincula a los restantes planeadores municipales (los veinte concejos litorales) o sectoriales.

En este plan, el enfoque predominante es igualmente ambiental y urbanístico, delimitando y ordenando las distintas zonas ambientalmente protegidas (en especial, la zona que denomina “parque-playa”, y las sendas litorales) y las categorías urbanísticas de suelo preexistentes, entre las que destaca el llamado suelo no urbanizable de costas.

Con todo, el Plan contiene un Estudio del Patrimonio Arquitectónico inventariado, con reproducción del inventariado de los elementos arquitectónicos de interés histórico-artístico a partir fundamentalmente del Inventariado contenido en la Carta Arqueológica de Asturias, elaborada bajo la dirección de la Consejería de Cultura, con representación simbólica de los mismos sobre base a escala 1/20.000: fundamentalmente, castros marinos y zonas arqueológicas.

El capítulo 7 del Plan se dedica específicamente a la problemática de los núcleos rurales, como mejores testimonios del paisaje cultural asturiano, mientras que el capítulo 10 del Plan se propone la selección, expropiación y adecuado tratamiento de más de treinta emplazamientos arqueológicos con una superficie de unas 100 hectáreas que sería instrumentado mediante la elaboración de un *Plan Especial de Áreas Arqueológicas*, a través del cual se canalizarían las siguientes actuaciones de interés:

- Expropiación de zonas equivalentes a las descritas o representadas en los textos y planos del documento, configuradas buscando incluir en su interior el total de cada instalación castreña más una pequeña zona de protección. La expropiación sería financiada por la Administración Autonómica si bien los terrenos podrían, si se estimara conveniente, ser donados a la Administración municipal correspondiente.
- Desmontaje, en los escasos casos en que existen, de las obra humanas, naves, muros etc. existentes en los terrenos.

⁵⁸ DO de Asturias nº 197, de 25 de agosto de 2005.

- Levantamientos del arbolado en los casos en que se trate de terrenos repoblados.
- Plantación de monte bajo con especies autóctonas seleccionadas de entre las existentes en sus alrededores. A ese respecto conviene hacer notar que vario de los recintos castreños están ya ocupados por comunidades vegetales de interés y otros son vecinos de tales comunidades que serían muy fácilmente introducidas.
- Además, para combinar investigación y actividad turística sostenible, el Plan propone excavar dos o tres castros más, que se añadirían a los actualmente excavados (Campa de Torres y Coaña), para así crear, en un horizonte de seis u ocho años, una ruta costera recorrible intercruzando trayectos de aproximación en automóvil con rutas ocasionales a pie o bien totalmente a pie de visita a la costa castreña en que se iría recorriendo los puntos de vista próximos a los castros no excavados actuando los excavados como ejemplos para la mejor interpretación de aquellos.

Por su parte, el punto 0.12 de la Memoria remite a una segunda fase de ejecución o desarrollo del POLA una serie de aspectos entre los que se encuentran la *“Reproducción de los aspectos urbanísticamente relevantes de la parte referente a la franja costera del inventariado contenido en la Carta Arqueológica de Asturias del Principado de Asturias”* y la *“Catalogación de bienes inmuebles que por sus valores arquitectónicos, urbanísticos, culturales, etnográficos, ambientales y paisajísticos fueran de interés para la protección y conservación del patrimonio de los concejos costeros, con carácter complementario al de los catálogos contenidos en los diferentes planeamientos”*, así como la redacción de un Plan Especial sobre el suelo no urbanizable de costas, destinado a regular con mayor seguridad jurídica los criterios y usos permitidos en este tipo de suelo, previendo en tal sentido cuatro subcategorías que responderían a las situaciones más comunes en él.

La memoria del POLA recoge un breve estudio económico-financiero que, sin duda, constituye un acierto, dado el carácter del Plan. Así, en él se calcula que el coste de las actuaciones del Plan Especial de Areas Arqueológicas ascendería a un total de 5.188.000 Euros.

4.3. El Plan de Ordenación del Litoral de Galicia (POLG).

El Plan gallego, actualmente en fase de elaboración, obedece también a un mandato específico del legislador urbanístico gallego, quien en la Ley 9/2002, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia consideró que la ordenación urbanística de los terrenos situados en la franja de 500 metros desde la orilla del mar afectaba a los intereses autonómicos, habida cuenta de su valor como recurso natural y ambiental no renovable (artículo 85.7.d), previendo la redacción de un instrumento planificador específico – el Plan sectorial de ordenación del litoral- en el que se debían recoger las condiciones específicas reguladoras de este ámbito territorial (disposición transitoria octava). La disposición transitoria octava de la Ley 9/2002 fijó un plazo de dos años para que la Xunta le remitiese al Parlamento el Plan sectorial de ordenación del litoral en donde se debían recoger las condiciones específicas de este ámbito territorial.

Sin embargo, no sólo no se aprobó el plan, sino que continuaron vigentes, y en ejecución, numerosos planes municipales incompatibles con los criterios establecidos en la Ley 9/2002, hasta que mediante la Ley 6/2007, de 11 de mayo, de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral de Galicia, se paralizó todo desarrollo urbanístico

en la franja de 500 metros de todos los ayuntamientos litorales gallegos⁵⁹, y se inició la tramitación del plan, adoptada por el Consejo de la Xunta de 24 de mayo de 2007⁶⁰.

Conforme al artículo 2 de la Ley 6/2007, el Plan tendrá la naturaleza de un plan territorial integrado de los previstos en la Ley gallega 10/1995, de 23 de noviembre, de ordenación del territorio de Galicia, y su objeto será establecer los criterios, principios y normas generales para la ordenación urbanística de la zona litoral, basada en criterios de perdurabilidad y sostenibilidad, así como la normativa necesaria para garantizar la conservación, protección y puesta en valor de las zonas costeras. Asimismo, se establece en el mismo artículo que las determinaciones del Plan de ordenación del litoral serán directamente aplicables y prevalecerán de forma inmediata sobre las del planeamiento urbanístico en vigor, que deberá ser objeto de adaptación.

Pues bien, así las cosas, la Dirección General de Patrimonio Cultural ha procedido, una vez remitido el Documento de Inicio de la Evaluación Ambiental Estratégica necesaria para la tramitación y aprobación del Plan, a dos cosas: primera, realizar un inventario sistemático del patrimonio cultural catalogado bajo cualesquiera de las categorías legales que se ubique en el territorio de los ayuntamientos incluidos en ese Anexo de la Ley⁶¹. Segundo, informar sobre los criterios de protección patrimonial que se consideran aplicables en la zona litoral.

El Documento de Referencia recoge como uno de los objetivos del plan el *“inventario del patrimonio costero que es necesario proteger”*, y señala que el patrimonio cultural será una de las variables o criterios de sustentabilidad del Plan, por lo que se deberán *“identificar las amenazas y posibles efectos significativos del POLG sobre el patrimonio cultural y promoverse la protección de sus elementos que se encuentran bajo alguna figura de protección, de los que estén incluidos en algún catálogo oficial o de los que sean interesantes desde el punto de vista de la conservación. En este contexto, se realizará una evaluación preliminar de los posibles efectos del POLG sobre los elementos patrimoniales protegidos en la que deberán participar expresamente los órganos competentes sobre estos conjuntos y elementos. En la identificación de los elementos patrimoniales destacables no protegidos, se atenderá tanto a los de componente material como inmaterial”*. A pesar de estas determinaciones, que sin duda emplazan a un trabajo exhaustivo por parte de la Dirección General de Patrimonio Cultural, brilla por su ausencia en este Documento de Referencia una consideración del paisaje o del uso de suelo en términos culturales, esto es, como mecanismos cuya regulación también debe tener en cuenta su dimensión transmisora de identidad y cultura.

Habrá que esperar a la aprobación inicial del POLG para ver el nivel de concreción que alcanzan los criterios anteriormente expresados. En ese momento, la Dirección General de Patrimonio tendrá ocasión de hacer valer la protección del patrimonio cultural litoral en toda la amplitud y complejidad que hemos tratado de describir en este trabajo.

⁵⁹ El anexo de la Ley 6/2007 recoge los ayuntamientos costeros de las tres provincias gallegas con litoral, en los que se aplica la suspensión de desarrollos urbanísticos. Se trata de 9 ayuntamientos en Lugo, 48 en A Coruña, y 30 en Pontevedra, lo que hace un total de 87 ayuntamientos gallegos afectados.

⁶⁰ La publicación de este acto se ha realizado mediante Resolución de 8 de mayo de 2009 (DOG nº 93, de 14 de mayo).

⁶¹ Si bien los trabajos de sistematización del Inventario General del Patrimonio Cultural de Galicia han avanzado considerablemente desde su inicio en 2003, no existe, a día de hoy, un catálogo o inventario específico del patrimonio cultural litoral, es decir, un instrumento único que reúna y sistematice las manifestaciones declaradas de patrimonio cultural en el territorio que, *grosso modo*, podemos incluir bajo la denominación de “litoral”.