

Patrimonio cultural y urbanismo

Autor: Julián Alonso García



Tesis doctoral UDC / 2015

Director: Francisco Javier Sanz Larruga

Departamento de Derecho Público Especial



UNIVERSIDADE DA CORUÑA

Francisco Javier Sanz Larruga, catedrático de Derecho Administrativo del Departamento de Derecho Público Especial de la Universidad de A Coruña, acredita que la tesis doctoral presentada por don Julián Alonso García cumple los requisitos para optar al grado de doctor en Derecho.

Prof. Dr. Francisco Javier Sanz Larruga

Director de la tesis

RESUMO

Este traballo parte da observación dunha realidade presente na vida administrativa: as actuacións de uso e transformación dos inmobles histórico-artísticos de Galicia deben someterse a un control previo excesivamente ríxido que impón aos interesados infinidade de cortapisas obstaculizadoras das súas lexítimas expectativas. A iso contribúe a relación non sempre pacífica entre a orde reguladora do patrimonio cultural e do urbanismo, que inevitablemente se traslada á actuación dos órganos administrativos encargados de salvagardar os respectivos intereses públicos. Ese réxime de control demanda unha acción coordinada das administracións intervinientes, a través dun sistema simplificado e integrado que permita o equilibrio entre todos os intereses en xogo. O presente traballo ten un dobre carácter, descriptivo e propositivo, no que se analizan as diversas institucións que configuran a actividade administrativa de control previo das actuacións urbanísticas sobre o patrimonio cultural e o xeito en que aquela se desenvolve, á vez que se exploran as posibles solucións aos problemas xurdidos aplicando principios e mecanismos previstos no ordenamento xurídico.

RESUMEN

Este trabajo parte de la observación de una realidad presente en la vida administrativa: las actuaciones de uso y transformación de los inmuebles histórico-artísticos de Galicia han de someterse a un control previo excesivamente rígido que impone a los interesados infinidad de cortapisas obstaculizadoras de sus legítimas expectativas. A ello contribuye la relación no siempre pacífica entre el orden regulador del patrimonio cultural y del urbanismo, que inevitablemente se traslada a la actuación de los órganos administrativos encargados de salvaguardar los respectivos intereses públicos. Ese régimen de control demanda una acción coordinada de las administraciones intervinientes, a través de un sistema simplificado e integrado que permita el equilibrio entre todos los intereses en juego. El presente trabajo tiene un doble carácter, descriptivo y propositivo, en el que se analizan las diversas instituciones que configuran la actividad administrativa de control previo de las actuaciones urbanísticas sobre el patrimonio cultural y el modo en que aquella se desarrolla, al tiempo que se exploran las posibles soluciones a los problemas planteados aplicando principios y mecanismos previstos en el ordenamiento jurídico.

ABSTRACT

This paper stems from the observation of a reality present in the administrative life: the use and transformation procedures in Art and Historical buildings of Galicia have to submit to an excessively rigid previous control which imposes numerous obstacles on the interested parties which hinder their legitimate expectations. This is facilitated by the not always peaceful relationship between the regulatory order of cultural heritage and urban planning, which is inevitably transferred to the performance standards of the administrative bodies in charge of safeguarding the respective public interests. That control system demands a coordinated action of the administrations involved through a simplified, integrated system that allows the balance between all the interests at stake. This work has a dual character, descriptive and propositional, thus it analyses the various institutions that constitute the administrative activity of previous control of urban development on cultural heritage and how it is developed, while exploring possible solutions to the problems raised by applying principles and mechanisms foreseen by law.

ÍNDICE

ABREVIACIONES	13
INTRODUCCIÓN	17
CAPÍTULO I: DELIMITACIÓN NORMATIVA, MATERIAL Y COMPETENCIAL DEL PATRIMONIO CULTURAL Y DEL URBANISMO	29
1. EL MARCO JURÍDICO DE APLICACIÓN	29
A) Antecedentes normativos	29
a) La protección de los inmuebles histórico-artísticos en la legislación preconstitucional sobre patrimonio cultural	30
b) Evolución del régimen jurídico de los inmuebles histórico-artísticos en la legislación urbanística	39
B) Bases constitucionales del ordenamiento cultural y urbanístico español .	47
C) Marco jurídico estatal y autonómico del patrimonio cultural en España .	55
a) La Ley 16/1985 del patrimonio histórico español como norma de cabecera de alcance limitado	55
b) La Ley 8/1995 del patrimonio cultural de Galicia: la ampliación del ámbito de las potestades administrativas de control	60
c) La Ley 3/1996 de protección de los Caminos de Santiago o como la singularidad de un bien cultural reclama un estatuto propio	64
D) La legislación urbanística vigente	67
a) La legislación urbanística estatal: el Real decreto legislativo 2/2008 y el Real decreto 2159/1978	67

JULIÁN ALONSO GARCÍA

b)	La Ley 9/2002 de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia: un intento de comunicación entre lo histórico y lo tradicional	70
c)	El Reglamento de disciplina urbanística de Galicia	74
d)	Las Normas complementarias y subsidiarias de planeamiento provinciales	75
2.	EL PATRIMONIO CULTURAL COMO OBJETO DE PROTECCIÓN	77
A)	La protección jurídica del patrimonio cultural desde una doble perspectiva	78
B)	Los bienes culturales inmuebles en la normativa sobre patrimonio cultural	80
a)	El valor cultural como presupuesto de la protección de los bienes integrantes del patrimonio histórico	80
b)	Una aproximación a la naturaleza jurídica de los bienes culturales ...	85
c)	Los bienes culturales inmuebles declarados	88
a')	Bienes de interés cultural y sus modalidades	90
b')	Bienes catalogados	93
c')	Bienes inventariados	95
d)	Los entornos de los bienes culturales	97
e)	Los bienes culturales inmuebles no declarados	100
C)	El patrimonio cultural en la legislación urbanística	107
a)	Ámbito material	107
b)	Clases de suelo afectado por el patrimonio cultural	110
3.	EL RÉGIMEN COMPETENCIAL EN EL ÁMBITO CULTURAL Y URBANÍSTICO	115
A)	El reparto de competencias culturales y urbanísticas entre las distintas administraciones territoriales	115
a)	El reparto competencial entre la Administración estatal y autonómica sobre patrimonio cultural	116
a')	El diseño constitucional de competencias en materia de patrimonio cultural y su recepción en la Ley 16/1985 del patrimonio histórico español	116

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

b') La asunción de competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia sobre su patrimonio cultural	123
b) El reparto competencial entre la Administración estatal y autonómica en materia urbanística	126
c) Las competencias municipales sobre los inmuebles histórico-artísticos	130
B) La concurrencia competencial en el orden cultural y en el urbanístico ...	135

CAPÍTULO II: LAS DIFERENTES TÉCNICAS DE CONTROL ADMINISTRATIVO PREVIO

1. ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE POLICÍA Y CONTROL PREVIO ...	145
2. LA TÉCNICA AUTORIZATORIA	150
A) La autorización administrativa como paradigma del control previo de las actuaciones en inmuebles	150
B) La autorización de la Administración cultural	158
a) Actuaciones autorizables	159
b) Límites de la función autorizatoria	165
a') Las prohibiciones legales	165
b') Los criterios de intervención	169
c) La discrecionalidad en la autorización	171
d) La conformación de la decisión autorizadora mediante los informes .	176
a') Los informes de los órganos asesores	176
b') Los informes de los órganos consultivos externos	178
c') Los informes de los servicios técnicos	180
C) La licencia urbanística	183
a) Naturaleza y finalidad de la licencia urbanística	183
b) Actos sujetos a licencia urbanística	190
3. LA ORDEN DE EJECUCIÓN	197
A) El control administrativo a través de la orden de ejecución	197
B) Clases de órdenes de ejecución	201
a) En el ámbito urbanístico	202

JULIÁN ALONSO GARCÍA

b)	En el ámbito de la protección del patrimonio cultural	205
4.	EL INFORME CULTURAL COMO FORMA DE CONTROL PREVIO EN LA TRAMITACIÓN POR OTRAS ADMINISTRACIONES DE INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN Y EVALUACIÓN	206
A)	El informe de afección cultural en planes con incidencia territorial	207
a)	La protección del patrimonio cultural en riesgo de destrucción o deterioro por medio del informe de los planes con incidencia territorial	207
b)	El informe de afección cultural de los instrumentos de ordenación urbanística	211
c)	El informe de afección cultural de otros instrumentos de ordenación espacial	214
B)	El informe de afección cultural en las evaluaciones ambientales	216
a)	La evaluación ambiental como mecanismo integrador de la protección del patrimonio cultural desde una visión amplia del medio ambiente	216
b)	La exigencia del informe de afección cultural en las evaluaciones ambientales	219
c)	Las diversas modalidades de evaluación ambiental y la integración del informe de afección cultural	223
5.	LA COMUNICACIÓN PREVIA COMO MEDIO DE CONTROL ALTERNATIVO A LA AUTORIZACIÓN ADMINISTRATIVA	226
A)	La introducción de un nuevo modelo de control administrativo	227
B)	La comunicación previa en el ámbito urbanístico	236
C)	La comunicación previa en el ámbito de la protección del patrimonio cultural	239
	CAPÍTULO III: LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTROL PREVIO	245
1.	LA INTERDEPENDENCIA DE LOS PROCEDIMIENTOS SUSTANCIADOS EN EL ÁMBITO CULTURAL Y URBANÍSTICO	245
2.	EL PROCEDIMIENTO AUTORIZATORIO EN EL ÁMBITO CULTURAL	253
A)	El expediente para la obtención de la autorización cultural	253

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

B)	La tramitación procedimental para la emisión de los informes de los órganos asesores	262
a)	Funciones y competencias de los órganos asesores	263
b)	Cuestiones procedimentales	266
3.	EL PROCEDIMIENTO DE CONCESIÓN DE LICENCIAS URBANÍSTICAS	271
A)	Iniciación del expediente: la documentación definitiva de la actuación ..	271
B)	Instrucción del expediente	279
C)	Resolución del expediente	284
4.	OTROS PROCEDIMIENTOS DE CONTROL SOBRE LAS ACTUACIONES EN LOS INMUEBLES CON VALOR CULTURAL	288
A)	La tramitación de las autorizaciones arqueológicas	288
a)	Las intervenciones arqueológicas: autorización y desarrollo	288
b)	El control y seguimiento arqueológico de las actuaciones urbanísticas	293
B)	La emisión de las órdenes de ejecución	295
a)	La tramitación procedimental de las órdenes de ejecución	295
b)	La resolución del órgano municipal por la que se dicta la orden de ejecución	300
C)	La declaración de ruina	304
a)	El procedimiento de declaración de ruina de los inmuebles histórico-artísticos según la normativa urbanística	305
b)	El procedimiento contradictorio ordinario de declaración de ruina ...	308
c)	El procedimiento sumario para la declaración de ruina inminente ...	312
D)	El trámite de emisión de informe de los instrumentos de planeamiento ..	314
E)	Los procedimientos de evaluación ambiental	324
a)	La evaluación ambiental estratégica de planes y programas	324
b)	La evaluación de impacto ambiental de proyectos	327
F)	El procedimiento de comunicación previa	331
5.	CONSIDERACIONES FINALES SOBRE LA FALTA DE UN VERDADERO MODELO PROCEDIMENTAL INTEGRADO	334

JULIÁN ALONSO GARCÍA

CAPÍTULO IV: UN RÉGIMEN DE CONTROL PREVIO QUE RECLAMA LA ACCIÓN COORDINADA DE LAS ADMINISTRACIONES INTERVINIENTES	337
1. EL DOBLE CONTROL ADMINISTRATIVO, CULTURAL Y URBANÍSTICO, DE LAS ACTUACIONES SOBRE LOS INMUEBLES HISTÓRICO-ARTÍSTICOS	337
2. LA ARTICULACIÓN DEL SISTEMA DE DOBLE AUTORIZACIÓN ADMINISTRATIVA	342
A) La autonomía decisoria en los ámbitos urbanístico y cultural	343
B) Alcance de la autorización cultural en el ámbito urbanístico	346
C) El doble sistema autorizatorio en el Derecho urbanístico	352
3. LA INTEGRACIÓN DE LA AUTORIZACIÓN ARQUEOLÓGICA EN EL SISTEMA DE CONTROL PREVIO	355
4. FUNCIONAMIENTO DE LA ORDEN DE EJECUCIÓN EN EL ÁMBITO DEL PATRIMONIO CULTURAL	359
A) La integración del pronunciamiento del órgano cultural en la emisión de la orden de ejecución	359
B) La orden de ejecución como resultado de la declaración de ruina	361
5. HACIA UN SISTEMA SIMPLIFICADO E INTEGRADO DE CONTROL PREVIO DE LAS ACTUACIONES URBANÍSTICAS SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL	364
A) Las disfunciones del sistema de control previo	364
B) La simplificación administrativa como solución	367
C) Fórmulas de simplificación administrativa	373
a) La simplificación normativa	373
b) La simplificación planificadora	376
c) La simplificación orgánica y funcional	379
d) La simplificación procedimental	389
a') La necesidad de abordar desde diversos frentes la simplificación del procedimiento administrativo	389
b') Los principios inspiradores de la simplificación procedimental	391

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

c')	La simplificación procedimental y el equilibrio entre el interés público y el privado	394
d')	Formas de enfocar la simplificación de los procedimientos administrativos	396
e')	La simplificación procedimental a través de medidas específicas	399
D)	La integración de los procedimientos de control previo	406
E)	La necesaria superación de las disfunciones mediante un sistema simplificado e integrado de control previo	411
a)	Un supuesto ilustrativo de las disfunciones del sistema de control previo de las actuaciones urbanísticas sobre los inmuebles histórico-artísticos	412
b)	Propuestas para la consecución de un sistema de control previo integrado y simplificado	419
a')	Remisiones entre normas sectoriales para delimitar el objeto de regulación	420
b')	Limitación a obras mayores de las licencias condicionadas o parciales	423
c')	Apuesta por un verdadero modelo procedimental integrado	424
d')	La autorización cultural como informe preceptivo y vinculante dentro de un procedimiento unitario	427
e')	Exigencia del informe histórico-artístico referido únicamente a actuaciones en bienes de interés cultural individualizados	432
f')	Exigencia del proyecto técnico respecto de actuaciones de entidad en los bienes de interés cultural	433
g')	Incorporación de la comunicación previa como forma alternativa de control en el ámbito del patrimonio cultural	435
h')	Limitación de la función informadora de afección cultural del planeamiento general	438
i')	Delegación de la función autorizatoria en los ayuntamientos ...	441
j')	Delegación de competencias en órganos administrativos de composición mixta	444
k')	Supresión del doble pronunciamiento cultural sobre un mismo objeto	447

JULIÁN ALONSO GARCÍA

l') Ampliación de las funciones informadoras de los servicios técnicos en detrimento de las de los órganos asesores	449
m') Reducción de los plazos de tramitación y de los supuestos de silencio negativo	451
n') Eliminación de la dispersión de la función autorizatoria dentro de la organización administrativa cultural	453
o') Encomienda a los ayuntamientos de la gestión de trámites procedimentales	455
p') Divulgación de requisitos formales y documentales para la presentación de las solicitudes	460
q') Tramitación electrónica de expedientes	463
r') La cédula cultural como medio de información para los promotores de actuaciones en inmuebles culturales	466

CAPÍTULO V: EL CONTROL ADMINISTRATIVO EN FUNCIÓN DEL OBJETO PROTEGIDO	471
1. EL CONTROL DE LAS ACTUACIONES EN LOS INMUEBLES FORMALMENTE DECLARADOS O EN VÍAS DE DECLARACIÓN	471
A) Las actuaciones en los bienes de interés cultural declarados	471
a) El régimen de aplicación común a los bienes de interés cultural	471
a') La autorización de cualquier intervención en un inmueble	471
b') La autorización del desplazamiento de un inmueble	483
c') La autorización del cambio de uso	487
d') La autorización de la demolición del inmueble en ruina	488
b) El régimen específico de las diversas categorías de bienes de interés cultural	494
a') En los monumentos	495
b') En los jardines históricos	499
c') En los sitios o territorios históricos	500
d') En las zonas arqueológicas	502
e') En los lugares de interés etnográfico	504
f') En las zonas paleontológicas	504

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

B)	El régimen transitorio de control de las actuaciones en los bienes de interés cultural	505
a)	En inmuebles incluidos en el ámbito de una declaración de bien de interés cultural en tramitación	505
a')	La protección provisional de los bienes objeto de un expediente de declaración	506
a'')	La aplicación transitoria del régimen de los bienes de interés cultural como mecanismo cautelar de protección ...	506
b'')	Operatividad del régimen transitorio aplicable a los bienes en trámite de declaración	508
b')	La suspensión de las licencias y de sus efectos respecto de los inmuebles en trámite de declaración	512
a'')	Los efectos suspensivos del acuerdo de incoación del expediente de declaración de un bien de interés cultural inmueble	512
b'')	Actuaciones urbanísticas suspendidas por la incoación del expediente de declaración	515
c'')	Indemnizabilidad por los perjuicios derivados de la suspensión de las licencias y de sus efectos	517
b)	En los conjuntos históricos durante la tramitación de un plan especial de protección	519
a')	El régimen transitorio previsto en el artículo 47.1 de la Ley del patrimonio cultural de Galicia	520
a'')	Sometimiento a autorización cultural y prohibición de actuaciones durante la tramitación de un plan especial de protección	520
b'')	La función administrativa garantizadora de la efectividad del futuro plan	525
c'')	Indemnizabilidad por los perjuicios derivados del sometimiento a autorización cultural y de la prohibición de actuaciones	528
b')	El régimen urbanístico de suspensión de licencias	530
c)	La sucesión temporal en el control de las actuaciones durante la vigencia de los regímenes transitorios	533
C)	Las intervenciones en los bienes catalogados e inventariados	538
a)	En los bienes catalogados	538

JULIÁN ALONSO GARCÍA

b)	En los bienes inventariados	541
2.	LAS INTERVENCIONES EN EL ENTORNO DE LOS BIENES DECLARADOS	545
A)	La autorización de las intervenciones en el entorno en función del grado de protección del inmueble afectado	545
B)	El alcance de la autorización de las intervenciones en los entornos	552
C)	La determinación de la incidencia en el inmueble protegido de la actuación en su entorno	555
3.	LA AUTORIZACIÓN DE LAS INTERVENCIONES EN LOS BIENES DECLARADOS, INCLUIDOS EN EL AMBITO DE UN INSTRUMENTO DE PLANEAMIENTO	560
A)	La autorización de las intervenciones en los inmuebles con una declaración formal de valor cultural	560
B)	La autorización de las intervenciones en los conjuntos históricos	563
4.	EL INFORME ACERCA DE LAS ACTUACIONES SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL NO DECLARADO	572
5.	EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS INMUEBLES CON VALOR HISTÓRICO-ARTÍSTICO SEGÚN LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA ...	575
A)	El plan como instrumento delimitador de la función autorizatoria	575
B)	El control previo de las actuaciones en el marco de los diversos instrumentos de planeamiento	583
a)	Los planes generales y el control sobre el patrimonio cultural a partir de la clasificación del suelo	583
b)	La función de los planes especiales de protección en el control municipal sobre el patrimonio cultural	589
c)	Los catálogos urbanísticos como instrumento complementario de los planes de ordenación	594
C)	El control previo de las actuaciones al margen del planeamiento	595
6.	EL PATRIMONIO ARQUEOLÓGICO COMO OBJETO DE CONTROL ...	606
A)	El control de las actividades que afectan al patrimonio arqueológico mediante la autorización de la Administración cultural	606
B)	Contenido del control administrativo: las cargas arqueológicas	614
a)	Supuestos determinantes de las cargas	614

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

b) Cargas impuestas a los promotores	620
a') Interrupción y suspensión de la obra	621
b') Comunicación, depósito y entrega de bienes arqueológicos descubiertos	623
c') Intervención arqueológica	624
d') Control y seguimiento arqueológico	626
e') Obligaciones derivadas de la intervención arqueológica realizada por la Administración	628
C) Una reflexión final sobre el sistema de control administrativo para la protección del patrimonio arqueológico	629
CONCLUSIONES	633
BIBLIOGRAFÍA	663
JURISPRUDENCIA CITADA	681

ABREVIACIONES

Aranz.	Repertorio de jurisprudencia Aranzadi
BIC	Bien de interés cultural
<i>BOE</i>	<i>Boletín Oficial del Estado</i>
<i>BOP</i>	<i>Boletín Oficial de la Provincia</i>
CC	Código Civil
CE	Constitución Española
CEE	Comunidad Económica Europea
COTOP	Consellería de Ordenación del Territorio y Obras Públicas
CTE	Código técnico de la edificación, aprobado por el Real decreto 314/2006, de 17 de marzo
<i>DOG</i>	<i>Diario Oficial de Galicia</i>
EAG	Estatuto de Autonomía de Galicia
EGAP	Escuela Gallega de Administración Pública
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
Lasga	Ley 11/1985, de 22 de agosto, de adaptación de la del suelo a Galicia

JULIÁN ALONSO GARCÍA

LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local
LOE	Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación
Lofaxga	Ley 16/2010, de 17 de diciembre, de organización y funcionamiento de la Administración general y del sector autónomo de Galicia
LOTG	Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de ordenación del territorio de Galicia
LOUG	Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia
LPCG	Ley 8/1995, de 30 de octubre, del patrimonio cultural de Galicia
LPCS	Ley 3/1996, de 10 de mayo, de protección de los Caminos de Santiago
LPHE	Ley 16/1985, de 25 de junio, del patrimonio histórico español
LRJPAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común
NCSP	Normas complementarias y subsidiarias de planeamiento de A Coruña, Lugo, Ourense y Pontevedra, aprobadas por la Orden de la Consellería de Ordenación del Territorio y Obras Públicas de 3 de abril de 1991
PGOM	Plan general de ordenación municipal
<i>RAP</i>	<i>Revista de Administración Pública</i>
<i>RDU</i>	<i>Revista de Derecho Urbanístico</i>

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

RDUG	Reglamento de disciplina urbanística de Galicia, aprobado por el Decreto 28/1999, de 21 de enero
<i>REDA</i>	<i>Revista Española de Derecho Administrativo</i>
<i>Regap</i>	<i>Revista Galega de Administración Pública</i>
RP	Reglamento de planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana, aprobado por el Real decreto 2159/1978, de 23 junio
RSCL	Reglamento de servicios de las corporaciones locales, aprobado por el Decreto de 17 de junio de 1955
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia
TC	Tribunal Constitucional
TRLS	Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, aprobado por el Real decreto 781/1986, de 18 de abril
TS	Tribunal Supremo
TSJ	Tribunal Superior de Justicia

INTRODUCCIÓN

Cuando tuve que elegir el tema de mi proyecto de tesis tenía claro que ésta debía tener por objeto al patrimonio cultural inmueble visto desde la perspectiva del Derecho. En esta convicción tuvo mucho que ver mi interés desde muy joven por la Arquitectura –no en vano la considero mi vocación frustrada– y por la Historia. Desde el primer momento entendí que la protección del patrimonio no podía ser entendida de una forma aislada, sino en relación con otra disciplina de contornos más amplios, como es el Urbanismo. El título de la tesis, en consecuencia, no podía ser otro que *Patrimonio cultural y urbanismo*.

Una vez determinado el ámbito material de estudio había que concretar qué aspectos jurídicos me interesaba tratar. Esto ya resultaba más difícil de determinar. Tras la elección del tema surgieron razones de índole familiar y laboral –soy funcionario de la Xunta de Galicia– que me impidieron dedicarle a la labor investigadora el tiempo que ésta requería. Con todo, lo que pudo constituir un contratiempo se convirtió en una oportunidad: me permitió enriquecer la investigación dándole una visión apegada a mi labor como empleado público, que he completado con el material bibliográfico y jurisprudencial que he recopilado a lo largo de estos años.

Durante mi trayectoria profesional he entendido siempre la Administración como una institución que debe estar al servicio del ciudadano. Para ello he intentado ponerme en su piel, lo que me ha permitido reparar en las numerosas trabas que ha de sortear con resignación en sus relaciones con el poder público en

JULIÁN ALONSO GARCÍA

muchos ámbitos de la actuación administrativa. Buena culpa de ello la tiene un aparato administrativo desincentivador de la iniciativa privada por excesivamente rígido. Esta realidad está presente en la materia urbanística y de protección del patrimonio cultural, donde la actividad privada se encuentra sometida a un inflexible control administrativo, lo que da lugar a que cualquier promotor con frecuencia deba afrontar una auténtica carrera de obstáculos antes de ver culminada la transformación del inmueble histórico-artístico sobre el que pretende actuar.

Pero tampoco ayuda la relación no siempre pacífica entre el orden regulador del patrimonio cultural y del urbanismo, que inevitablemente se traslada a la actuación de los órganos administrativos encargados de salvaguardar los respectivos intereses públicos. Se precisa, pues, de un control administrativo más simplificado y ágil, y una mayor coordinación e integración de las competencias de las administraciones implicadas; todo ello buscando un equilibrio que garantice una adecuada y eficaz defensa de todos los intereses en juego. Ese sería el reto: que la transformación del sistema de control administrativo previo que acogiera tan loables propósitos no descuidase la protección del patrimonio ni menoscabase la calidad del modelo urbanístico que se pretende implantar.

Una vez determinado el objeto material del trabajo de investigación, era necesaria la delimitación de su ámbito territorial. Inicialmente me planteé el estudio desde una perspectiva estatal, a partir del análisis del marco jurídico común del control administrativo previo de las actuaciones urbanísticas sobre el patrimonio cultural aplicable a todo el territorio español; pero inmediatamente reparé en el escaso interés que a día de hoy tiene cualquier planteamiento desde esa perspectiva en un Estado autonómico como el nuestro en el que la función normativa e ejecutiva sobre el patrimonio cultural y el urbanismo corresponde en

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

su práctica totalidad a las comunidades autónomas. También carecía de sentido un análisis comparativo de las diversas instituciones contenidas en las diferentes normas autonómicas, porque implicaría un ingente trabajo recopilatorio y sistematizador que entendí me desviaría del objetivo de mi tesis, en el que la búsqueda de soluciones a problemas concretos constituye uno de sus puntales. Opte, en consecuencia, por centrar el trabajo en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia, lo que me permitiría acometer un estudio más apegado a la realidad que encontraba a mi alrededor, al tiempo, que podía servir de paradigma aplicable a otros ámbitos territoriales de fuera de Galicia; no en vano, gran parte de las instituciones contempladas en los diferentes ordenamientos autonómicos tienen mucho en común.

El título inicialmente elegido para la tesis doctoral, *Patrimonio cultural y urbanismo*, empero, carecía, por su amplitud, de la debida precisión para delimitar los aspectos jurídicos que pretendía tratar. Por ello debió ser completado con el subtítulo *El control administrativo previo de las actuaciones en los inmuebles histórico-artísticos de Galicia*, para configurar de esta forma la materia de estudio que me permitiera indagar y dar respuesta a los problemas antes planteados. En definitiva, lo que pretendo abordar con este trabajo es un análisis de los mecanismos de control administrativo previo de las actuaciones sobre los inmuebles histórico-artísticos que operan en la esfera urbanística y de protección del patrimonio cultural, en las que intervienen dos administraciones –local y autonómica– no siempre coordinadas. Pretendo también aportar soluciones para superar esta falta de coordinación y dotar así al sistema de la adecuada agilidad, simplificación e integración entre los dos ámbitos de decisión, garantizando, al tiempo, la satisfacción de los intereses públicos y las legítimas expectativas de los ciudadanos.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

El orden en el que se sitúan los dos órdenes normativos que figuran en el título del presente trabajo ya sugiere un determinado enfoque a la hora de abordar las cuestiones suscitadas. No podemos negar que en el tratamiento de los diversos aspectos que componen el estudio adoptamos una visión escorada a planteamientos más próximos al ámbito del patrimonio cultural que al del urbanismo. Ello se debe a mi pasada experiencia como funcionario en la Dirección General de Patrimonio Cultural, que, de alguna forma, ha condicionado algunos de las presunciones que me sirven de referencia.

Las cuestiones terminológicas que se infieren del título de la tesis –o más bien del subtítulo– también merecen la oportuna aclaración. En la elección del término *control*, para definir la actividad administrativa objeto de estudio, ha pesado en gran medida la pluralidad de acepciones que tiene el equivalente de *intervención*, especialmente en el ámbito que nos ocupa. Así, este último vocablo no sólo se refiere al aludido control administrativo por parte de los órganos culturales y urbanísticos, sino también a la actuación material, privada o pública, que es controlada y que se ejecuta sobre un inmueble; pero también sugiere un determinado tipo de actividad que afecta a los bienes que forman parte del patrimonio arqueológico. En consecuencia, para evitar la confusión conceptual optamos por la expresión *control administrativo*, que restringimos al momento previo al ejercicio de las actividades privadas o públicas que pretendan realizarse. Por consiguiente, en este trabajo nos abstenemos de abordar el control posterior de dichas actividades que se ejerce a través de las potestades administrativas sancionadoras, de reposición de la legalidad, etc.

El trabajo que se desarrolla en las páginas que siguen tiene un doble carácter, descriptivo y propositivo. Desde el primer punto de vista se analizan las diversas instituciones que configuran la actividad administrativa de control previo

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

de las actuaciones urbanísticas sobre el patrimonio cultural y el modo en que se desarrolla dicha actividad, incidiendo en las distorsiones del sistema. A través del enfoque prospectivo, se pretenden explorar posibles soluciones a los problemas planteados aplicando principios y mecanismos ya previstos en el ordenamiento jurídico. En este sentido, aspiramos con nuestras propuestas a aportar una nueva forma de entender la aplicación e interpretación de algunas de las normas que configuran el régimen jurídico del patrimonio cultural y el urbanismo, sin renunciar a formulaciones *de lege ferenda* para la mejora de dicho régimen.

Se estructura el presente trabajo en cinco capítulos y unas conclusiones finales, que se desarrollan de la siguiente manera:

El capítulo I pretende acotar el ámbito de nuestro estudio. Esta tarea delimitadora pasa primeramente por conocer cuál es el marco jurídico en el que nos movemos. Para ello nos referimos a los diversos hitos legislativos que van a determinar la configuración del actual ordenamiento jurídico protector del patrimonio cultural y el urbanístico. Este marco jurídico que encabeza la Constitución española, se compone de una abundante normativa emanada de los poderes legislativos y ejecutivos del Estado y de nuestra Comunidad Autónoma, de la que destacamos la más relevante en relación con la materia de nuestro estudio.

También abordamos la delimitación del objeto de investigación desde una perspectiva material; esto es, describiendo la variedad de bienes inmuebles que integran el patrimonio cultural de Galicia, y que soportan la actividad de los sujetos promotores. Podremos advertir –a la vista de los variados grados de protección que a aquellos dispensa la normativa aplicable– la diversa intensidad de las limitaciones en los derechos de los sujetos actuantes y la forma en la que se manifiesta el control que ejerce la Administración. Observaremos, además, la

JULIÁN ALONSO GARCÍA

diversa perspectiva que sobre estos bienes inmuebles adoptan los organismos encargados de protección del patrimonio y los urbanísticos.

Finalizamos este capítulo con una visión competencial sobre la materia, en la que se analiza el reparto de atribuciones entre las mencionadas administraciones cultural y urbanística, deteniéndonos en aquellos aspectos más conflictivos, por confluir de forma concurrente las competencias de una y otra. Pero este análisis no se limita a una lectura horizontal de dos ámbitos materiales de competencias; también prestamos nuestra atención a la delimitación de funciones que corresponde ejercitar desde los diversos ámbitos territoriales.

En el capítulo II se indaga acerca de las diversas técnicas de control administrativo previo de las actividades destinadas a transformar la integridad física de un inmueble con valor histórico, a disposición de los órganos encargados de la tutela de los dos intereses en juego: el cultural y el urbanístico. Ese control adopta varias formas, pero es principalmente a través de la autorización de la Consellería de Cultura y de la licencia municipal cómo se ejercita en sus respectivos ámbitos de actuación. A estas dos típicas formas de control administrativo se añade otra técnica clásica de intervención –la orden de ejecución– que no tiene su origen en un acto voluntario del interesado, sino que viene impuesto por la Administración. También nos referimos a la función informadora de la Consellería de Cultura como un trámite preceptivo que habrá de cumplimentarse en los procedimientos sustanciados en otros ámbitos competenciales, y que actuará como una suerte de control primigenio, anticipatorio de otros más inmediatos. Finalmente, analizamos otra técnica de reciente incorporación en el ordenamiento jurídico español, como es la comunicación previa, que, aunque en puridad no constituye una manifestación del control preventivo ejercido por los órganos administrativos, atrae nuestro interés

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

por su virtualidad para sustituir en determinadas supuestos al mecanismo autorizatorio clásico.

El presente capítulo pretende, pues, ahondar en todas esas formas de control de las dos administraciones actuantes, en la esfera de actuación de los sujetos privados y públicos que operan sobre los bienes culturales inmuebles, anticipándose a su actuación sobre éstos. Se trata, en definitiva, de una intervención administrativa pacífica que se contrapone con aquellos otros mecanismos de carácter preventivo, coactivo o represivo, que constituyen medios de reacción en poder de la Administración que se activarían al eludirse aquel control previo.

En el capítulo III analizamos las principales cuestiones procedimentales que suscita el sistema de doble intervención administrativa de las actuaciones sobre los inmuebles con valor cultural, incidiendo en los problemas que surgen de su aplicación. Abordamos con detalle los diferentes trámites que habrán de sustanciarse para la obtención de las licencias urbanísticas y las autorizaciones culturales, por ser éstas las principales manifestaciones del ejercicio del control administrativo que nos ocupa; sin olvidar referirnos a otros procedimientos, sustanciados en el ámbito autonómico o local, o en ambos, que merezcan nuestra atención.

Sobre el modo en que se articula esta concurrencia de competencias sobre un mismo objeto, especialmente en lo que se refiere a la interrelación en sus respectivos ámbitos de actuación entre los dos medios típicos de control –la autorización cultural y la licencia urbanística–, trata el capítulo IV. Pero no nos limitamos al estudio de estos dos formas prioritarias de intervención administrativa; también analizaremos aquellas otras situaciones en las que el empleo de otras técnicas de control administrativo pone en evidencia la necesidad

JULIÁN ALONSO GARCÍA

de una acción interadministrativa coordinada entre las diversas administraciones actuantes y, al mismo tiempo, dentro del ámbito de actuación de la Administración cultural.

Intentamos aportar en el último tramo de este capítulo una serie de propuestas que den respuesta a las disfunciones que surgen de la aplicación del sistema, destacando la necesidad de dar un enfoque simplificador e integrador al complejo entramado administrativo que constituye hoy el control previo de las actuaciones urbanísticas sobre los inmuebles histórico-artísticos.

El capítulo V desarrolla la idea de que el control previo ejercido por las dos administraciones intervinientes –urbanística y cultural– sobre las actuaciones en inmuebles que forman parte del patrimonio cultural de Galicia, en sus distintas manifestaciones, se muestra de forma diversa según cuál sea el nivel de protección del que goza el bien afectado. Así, la función de control difiere cuando la actuación tiene lugar en un BIC, por su superior grado de protección, respecto de la que afecta a bienes inmuebles que la ley sitúa en niveles inferiores de tutela, como los que forman parte del Catálogo del Patrimonio cultural de Galicia o los simplemente inventariados. Asimismo, existen una serie de bienes inmuebles cuyo valor cultural no ha sido formalmente declarado, sobre los que cualquier intervención urbanística es objeto del debido control administrativo. En todos estos bienes inmuebles la Administración cultural goza de amplias potestades autorizatorias o de establecimiento de las medidas que sean necesarias para garantizar su protección. No obstante, en algunos de estos bienes culturales, por mor de la aprobación de los debidos instrumentos de planeamiento o mediante la aplicación directa de la norma legal, la función de control se traslada de la Administración cultural a la urbanística. A las particularidades que caracterizan la labor controladora de los diversos órganos administrativos en atención al tipo de

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

bien cultural al que afecta, nos referimos, pues, en las páginas que componen este capítulo.

Finaliza el presente trabajo con unas conclusiones que, además de sintetizar las principales ideas extraídas del análisis de las cuestiones tratadas en los anteriores capítulos, contienen algunas aportaciones personales que espero sean de utilidad para poder superar las disfunciones del sistema.

Por lo que se refiere a la metodología empleada en la investigación, hemos acudido a la legislación reguladora de los principales aspectos que afectan al objeto estudiado; partiendo del estudio pormenorizado de las dos leyes que, desde perspectivas distintas, regulan la materia en nuestra comunidad autónoma: la Ley 8/1995 del patrimonio cultural de Galicia y la Ley 9/2002 de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia. A partir del análisis de los diversos aspectos del control administrativo previo en la materia que nos ocupa, que se desprende de estas dos referencias legislativas y de las normas que complementan los respectivos órdenes normativos, indagamos acerca de cuál es la interpretación que sobre aquellos aporta la doctrina científica y jurisprudencial, y sacamos nuestras propias conclusiones. Las fuentes utilizadas han sido principalmente las siguientes:

- La mencionada Ley del patrimonio cultural de Galicia, por su función ordenadora del régimen del patrimonio histórico-artístico gallego en su totalidad, las normas reglamentarias que lo desarrollan y la Ley 16/1985 del patrimonio histórico español, de aplicación residual en aquellos aspectos no reservados constitucionalmente a la comunidad autónoma.
- La también aludida Ley de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, como referencia normativa básica en la materia objeto de

JULIÁN ALONSO GARCÍA

nuestro estudio, así como las disposiciones reglamentarias que completan el régimen urbanístico de control previo, singularmente el Reglamento de disciplina urbanística de Galicia.

- La jurisprudencia constitucional y del orden contencioso-administrativo, que ha constituido en este trabajo un elemento interpretativo fundamental sobre la naturaleza de los mecanismos de control de las actuaciones urbanísticas sobre el patrimonio y del modo en que éstos han de aplicarse.
- La doctrina científica que ha profundizado en el conocimiento de las diversas instituciones jurídicas que configuran el régimen del control administrativo que nos ocupa; la más generalista y la especializada en la materia urbanística y de protección del patrimonio.

En definitiva, creemos que el estudio que tenemos entre manos muestra una visión personal de un problema: la excesiva complejidad y rigidez de un sistema que impone un exceso de cargas para los ciudadanos y que adolece de inseguridad jurídica, a lo que se añade una destacada falta de coordinación en la actividad de las dos administraciones actuantes. La solución pasa, como se expondrá a lo largo de nuestro trabajo, por la aplicación de las fórmulas de simplificación e integración procedimental que ya contempla nuestro ordenamiento jurídico.

No debemos concluir esta introducción sin dejar constancia de mi más sincera gratitud a quién ha contribuido decisivamente a la finalización de este trabajo, y ese no es otro que mi director de tesis, el profesor don Francisco Javier Sanz Larruga. Suyas han sido las principales palabras de ánimo para afrontar una empresa que sólo he conseguido culminar gracias a la confianza que ha sabido transmitirme. También debo agradecer la paciente y comprensiva actitud de mi

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

familia, a la que últimamente no he dedicado toda la atención que se merece. Y finalmente, sólo me resta desear que la presente obra, si no consigue cumplir los objetivos que me he propuesto, al menos haga reflexionar a los lectores acerca de las deficiencias que tiene el actual sistema de control previo de las actuaciones urbanísticas sobre el patrimonio cultural, y de la necesidad de mejorarlo.

CAPÍTULO I

DELIMITACIÓN NORMATIVA, MATERIAL Y COMPETENCIAL DEL PATRIMONIO CULTURAL Y DEL URBANISMO

1. EL MARCO JURÍDICO DE APLICACIÓN

A) ANTECEDENTES NORMATIVOS

Rememoramos a continuación la normativa española más relevante en materia de protección del patrimonio histórico-artístico y del urbanismo, que van a configurar la actual regulación sobre control administrativo previo de las actuaciones sobre los inmuebles integrantes del patrimonio cultural de Galicia. Estructuraremos este apartado en sendos subapartados referidos a la legislación protectora del patrimonio y la reguladora del suelo y ordenación urbana. Esta sistematización de los antecedentes normativos no obedece sólo a una diferenciación material o competencial del objeto de estudio, sino también a razones cronológicas, ya que, como se verá, la mayor parte de las disposiciones de índole cultural preceden a las surgidas en el ámbito urbanístico.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

a) La protección de los inmuebles histórico-artísticos en la legislación preconstitucional sobre patrimonio cultural

Los antecedentes de la actual legislación protectora del patrimonio histórico-artístico inmueble han permanecido prácticamente vigentes desde 1915 hasta la promulgación de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del patrimonio histórico español. Se trata de una normativa que a pesar de los cambios políticos acaecidos en el país durante su vigencia no ha llevado consigo la ruptura de los órdenes jurídicos de los períodos anteriores, sino que ha sabido respetar la herencia recibida de cada uno de ellos.

Las primeras normas relativas al patrimonio cultural son, a juicio de FARIÑA TOJO, para asignar competencias a las academias con la finalidad de garantizar la protección de las edificaciones con valor monumental. Pero esta etapa legislativa presenta dos importantes lagunas: por una parte, el objeto protegido es el monumento considerado como una obra aislada, y por otra, la tutela sólo afecta a inmuebles del Estado y de la Iglesia, dejando sin regulación los de titularidad privada¹. Desde la segunda mitad del siglo XVIII hasta principios del XX han ido surgiendo sucesivas disposiciones en materia de protección monumental, reguladoras, en mayor o menor medida, de la tutela de los poderes públicos e institucionales desde la perspectiva del control previo².

¹ FARIÑA TOJO, J., “La protección de nuestras ciudades históricas. Un análisis de su evolución”, *RDU*, núm. 155, julio-agosto, 1997, págs. 84-86.

² El primer antecedente de la legislación protectora del patrimonio histórico actual lo podemos encontrar en la Real orden de 3 de octubre y la Circular de 25 de noviembre de 1777, ambas de Carlos III. Señala BARRERO RODRÍGUEZ que la primera obligaba a magistrados y ayuntamientos a consultar a la Academia de San Fernando el diseño de las obras públicas que se pretendiesen llevar a cabo en los pueblos, para poder ser corregidos los posibles errores. La segunda establecía similar deber a cargo de arzobispos, obispos, cabildos y prebendados respecto de los bienes de la Iglesia en los que se pretendiera ejecutar obras (*La ordenación jurídica del Patrimonio Histórico*, Civitas, 1990, págs. 33-34). La Real cédula del 6 de junio de 1803, que

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

La Ley de 7 de julio de 1911 va a iniciar una nueva época en la defensa del patrimonio, que vendrá marcada por la función social que éste desempeña³. Es ésta una norma reguladora de los aspectos arqueológicos de bienes inmuebles y muebles de valor histórico⁴, que otorga al Estado, en su artículo 7º, la facultad de autorizar a las “Corporaciones oficiales de la Nación” y a sujetos privados –a estos últimos bajo su supervisión– la realización de excavaciones en terrenos públicos y privados. El artículo 3º de la Ley tiene el interés de establecer la prohibición expresa de deteriorar intencionadamente las ruinas monumentales que figuran en un inventario cuya formación compete al Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes. Contempla además este mismo artículo la posibilidad de que el Estado, al tiempo que declara su suspensión, exija el informe de las reales academias de la Historia y de Bellas Artes de San Fernando para autorizar la continuación de las reformas que contradigan el espíritu de la Ley.

La Ley de monumentos históricos y artísticos de 4 de marzo de 1915 introduce el concepto de interés histórico como un valor de los bienes inmuebles

según BENÍTEZ DE LUGO Y GUILLÉN se inspira en criterios todavía vigentes, encomienda a la Real Academia de la Historia la conservación de los monumentos antiguos que se descubran en el Reino, para impedir su destrucción (*El Patrimonio cultural español. Aspectos jurídicos, administrativos y fiscales*, Comares, 1988, pág. 16). De forma parecida a la Real orden de 1777, antes mencionada, la Real orden de 11 de enero de 1808 estableció que la Real Academia de Bellas Artes debía aprobar las obras municipales de arquitectura, pintura y escultura que debieran realizarse en templos, plazas y parajes públicos, y las reales órdenes de 1 de septiembre y de 10 de octubre de 1850 exigían un informe de la misma naturaleza a la Comisión Central de Monumentos Históricos y Artísticos –creada junto con las Comisiones provinciales en virtud de la Real Orden de 13 de junio de 1844– en aquellas obras en edificios del Estado cedidos a corporaciones o particulares. En virtud del Decreto de 16 de diciembre de 1873 se alerta a los ayuntamientos y a las diputaciones para que vigilen los monumentos con el fin de evitar la destrucción de edificios públicos de interés artístico o histórico (*ibidem*, págs. 16-17).

³ FARIÑA TOJO, J., “La protección de nuestras...”, ob. cit., pág. 86.

⁴ Introduce en su artículo 1º la noción de excavación, como aquella actividad consistente en la remoción deliberada y metódica de los terrenos en los cuales existan indicios de yacimientos arqueológicos, ya sean éstos restos de construcciones o antigüedades.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

que es necesario proteger⁵. Este interés histórico constituirá un concepto jurídico indeterminado que precisará de una determinación formal por parte de la Administración⁶. Introduce esta Ley, por tanto, el elemento formal del concepto de bien inmueble histórico, que determinará la aplicación de un régimen jurídico específico a unos bienes portadores de valores culturales, quedando en consecuencia al margen de los mecanismos de protección previstos en ella, aquellos otros que sin carecer de aquel interés no han sido objeto del correspondiente procedimiento administrativo⁷. Además, el artículo 2º incorpora la técnica autorizatoria, como mecanismo de control previo del Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes, para el derribo de los edificios declarados.

El Real decreto-ley de 9 de agosto de 1926, en la línea marcada por la Ley de 1915, reconoce como bienes inmuebles merecedores de protección aquellos portadores de valores culturales⁸. Quedan de esta forma sujetos a sus disposiciones aquellos bienes que sean de interés para el conocimiento de una época determinada, o como dice su artículo 3º, los “que, por ir unidos al recuerdo de alguna época o suceso de relieve culminante en la historia”, sean objeto de la correspondiente declaración. Se prescinde del mero valor estético y se consagra la consideración de lo cultural como comprensivo de aquello que hace referencia a la

⁵ Señala el artículo 1º que “Se entiende por monumentos arquitectónicos artísticos, a los efectos de esta ley, los de mérito histórico o artístico, que en todo o en parte sean considerados como tales en los respectivos expedientes”.

⁶ Ese es el sentido que tienen los expedientes a los que se refiere el artículo 1º al disponer “que se incoarán, a petición de cualquier Corporación o particular, y que habrán de incluirse en el catálogo que ha de formarse por el Ministerio de Instrucción Pública y Bellas Artes”.

⁷ En esta novedad radica, según ALEGRE ÁVILA, la trascendencia de la Ley de 1915, “que, de esta manera, inicia la tradición, constante en este siglo, de referir la tutela dispensada a aquellos bienes que han sido objeto de previa determinación administrativa” (*Evolución y régimen jurídico del Patrimonio Histórico*, t. I, Ministerio de Cultura, 1994, pág. 73).

⁸ Según su artículo 1º “Constituye el Tesoro artístico arqueológico nacional el conjunto de bienes muebles e inmuebles dignos de ser conservados para la Nación por razones de Arte y Cultura”.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

vida cotidiana de los pueblos y lo que hace referencia a los acontecimientos propiamente históricos, entendidos éstos como los relativos a la vida pública de aquellos.

El Real decreto-ley de 1926 continúa la tendencia de la Ley de 1915 en lo que se refiere a la consideración del elemento formal del bien cultural como requisito esencial para darle cobertura legal; pero la protección que ofrece no se reduce a los monumentos artísticos individualmente considerados, como ocurría en la normativa precedente, sino que se va a extender a los conjuntos de edificios. La novedad no se detiene ahí, ya que se amplía el ámbito de protección a aquellos otros inmuebles distintos de los edificios o conjuntos de ellos, como son, según el dictado del apartado *b)* del artículo 2º, los “sitios o lugares de reconocida y peculiar belleza, cuya protección y conservación sean necesarias para mantener el aspecto típico, artístico y pintoresco característico de España”.

Contempla el artículo 11 la obligación de mantener la integridad de los monumentos y de solicitar autorización administrativa si se quiere alterar esa integridad. En el artículo 12 se prevé la imposición de una suerte de orden de ejecución a los propietarios de los edificios y ruinas declarados, en la que se fijará un plazo para que procedan a su reparación o consolidación cuando tales inmuebles no estuviesen debidamente atendidos en su conservación o se pretendiera realizar en ellos obras que alteren su belleza o desnaturalicen su aspecto característico, o estuviesen amenazados de desaparición en su totalidad o en parte.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

El Real decreto-ley de 1926 introduce también prescripciones relativas a la ordenación espacial de las ciudades y pueblos declarados⁹, lo que supone el inicio de las relaciones no siempre pacíficas entre la ordenación urbanística y la protectora del patrimonio histórico. En cualquier caso, como destaca ALEGRE ÁVILA, con esta norma se inaugura una tradición que une lo artístico y lo urbanístico, truncada con la Ley de 1933 pero que aparece finalmente recogida en la de 1985¹⁰.

Al Real decreto-ley de 1926 le sucede la Ley de 13 de mayo de 1933, sobre defensa, conservación y acrecentamiento del patrimonio histórico-artístico nacional, sin conseguir superarla técnicamente, al parecer de PARADA VÁZQUEZ, ya que se alejó del camino emprendido para procurar la coordinación con la actividad urbanística¹¹. Está inspirada la Ley en los dictados del artículo 45 de la Constitución republicana de 1931¹². Atendiendo al mandato de este artículo,

⁹ El artículo 21 dispone que de estas ciudades y pueblos “se levantarán por los respectivos Ayuntamientos planos topográficos a una escala no inferior a 1:5000, y en ellas se acotará por medio de círculos las superficies sujetas a servidumbre de «no edificar» libremente, marcándose con distintas tintas los edificios artísticos o históricos, lugares, calles, plazas y barriadas pintorescas, en las cuales no podrá hacerse obra alguna sin la autorización de las entidades central y provinciales correspondientes”. Se prevén de esta forma una serie de determinaciones de carácter cultural que deberán ser respetadas por el mismo ayuntamiento al acometer la ordenación propiamente urbanística del mismo espacio. En ese sentido, establece el propio artículo 21 que “En los proyectos de ensanche, reforma interior o exterior de estas poblaciones, se tendrán en cuenta estas demarcaciones y acotamientos”. Aquellos planos topográficos constituyen, a juicio de ALEGRE ÁVILA, un precedente de la técnica de los planes especiales de protección de los conjuntos históricos del artículo 20 de la Ley de 25 de junio de 1985 (*Evolución y régimen...*, t. I, ob. cit., pág. 90).

¹⁰ *Ibidem*, págs. 88-89.

¹¹ PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo III. Bienes públicos. Derecho urbanístico*, 13ª ed., Marcial Pons, 2012, págs. 234-236.

¹² Establece este artículo lo siguiente:

“Toda la riqueza artística e histórica del país, sea quien fuera su dueño, constituye tesoro cultural de la Nación y estará bajo la salvaguarda del Estado, que podrá prohibir su exportación y enajenación y decretar las expropiaciones legales que estimare oportunas para

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

que obliga al Estado a asegurar la protección del patrimonio artístico y cultural de la nación, la ley promulgada bajo el nuevo orden constitucional, no deroga la normativa anterior sino que constituye junto a ésta un orden jurídico compuesto de normas complementarias¹³.

Como norma complementaria que es, no difiere esencialmente en cuanto a su ámbito de aplicación del Real decreto-ley de 1926, ya que conforme a su artículo 1º quedan bajo su sujeción “cuantos inmuebles y objetos muebles de interés artístico, arqueológico, paleontológico, o histórico haya en España”. No obstante añade un requisito más que es el de la antigüedad no menor a un siglo, salvo que tal valor artístico e histórico sea indiscutible; requisito que se justifica, a juicio de BARRERO RODRÍGUEZ, en la necesidad de introducir objetividad en la valoración sobre el carácter histórico de un bien¹⁴. Se mantiene, por otra parte, el elemento formal de la declaración para reconocerle al bien ese carácter histórico¹⁵.

su defensa. El Estado organizará un registro de la riqueza artística e histórica, asegurará su celosa custodia y atenderá a su perfecta conservación.

El Estado protegerá también los lugares notables por su belleza natural o por su reconocido valor artístico o histórico”.

¹³ En ese sentido, dispone el artículo adicional 3º que “Quedan subsistentes cuantas disposiciones se hayan dictado por la defensa y acrecentamiento del Patrimonio histórico-artístico nacional en todo lo que no se opongan a las prescripciones de esta Ley”.

¹⁴ BARRERO RODRÍGUEZ, C., *La ordenación jurídica...*, ob. cit., pág. 75.

¹⁵ Quedan, por tanto, bajo la protección de la Ley de 1933, no sólo los monumentos históricos propiamente dichos, sino también, conforme al artículo 33, “los conjuntos urbanos y rústicos –calles, plazas, rincones, barrios, murallas, fortalezas, ruinas–, fuera de las poblaciones que por su belleza, importancia monumental o recuerdos históricos, puedan declararse incluidos en la categoría de rincón, plaza, calle, barrio o conjunto histórico”. Se trata de una concepción amplia de los bienes inmuebles culturales que comprende además, de conformidad con el segundo párrafo del artículo 45 de la Constitución de 1931, a los lugares dotados de belleza natural o de reconocido valor artístico e histórico. De esta forma serán objeto de defensa, conservación y serán incluidos en el Catálogo de Monumentos histórico-artísticos, conforme al artículo 3 de la Ley de 1933, “los parajes pintorescos que deban ser preservados de destrucciones o reformas perjudiciales”.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

El objetivo pretendido por la Ley de 1933 de procurar la defensa, conservación y acrecentamiento del patrimonio histórico artístico nacional, es perseguido, en lo que a los bienes inmuebles se refiere, principalmente de dos formas: imponiendo una serie de obligaciones de conservación a sus propietarios¹⁶ y prescribiendo la necesidad de solicitar autorización administrativa para toda actividad que se pretenda realizar en ellos¹⁷. Como se ve, se viene a reproducir la doble obligación de la norma antecesora, de conservar la integridad del inmueble y de solicitar autorización administrativa para alterar esa integridad. Como hace notar ALEGRE ÁVILA, se refuerza la actividad administrativa de policía para asegurar el cumplimiento de la Ley, y ello en perjuicio del planeamiento urbanístico de la tutela monumental¹⁸.

¹⁶ Con respecto a los deberes de conservación, el artículo 24 establece: “Los propietarios y poseedores de monumentos histórico-artísticos están obligados a realizar las obras de consolidación y conservación necesarias”. Es un deber algo más amplio que el de preservar la integridad del inmueble, que podrá ser garantizado a través del mecanismo de la expropiación.

¹⁷ En ese sentido, el artículo 23 de la Ley prohíbe a los propietarios, poseedores y usuarios de monumentos histórico-artísticos “realizar en ellos obra alguna sin que el proyecto sea aprobado por la Junta Superior del Tesoro Artístico”. Más conciso es el artículo 21 del Reglamento para la aplicación de la Ley –aprobado por el Decreto de 16 de abril de 1936–, que dice: “Los monumentos histórico-artísticos no podrán ser destruidos o desmontados total o parcialmente ni se podrá realizar en ellos obra alguna, reparación o modificación sin previa autorización de la Dirección General de Bellas Artes asesorada por la Junta Superior del Tesoro Artístico”.

¹⁸ ALEGRE ÁVILA, J. M., *Evolución y régimen...*, t. I, ob. cit., pág. 130. No existe en esta ley, como en el Real decreto-ley de 1926, la suficiente preocupación planificadora, siendo la única referencia a la ordenación urbanística la del artículo 29 del Reglamento de 1936 que dispone lo siguiente: “La Junta Superior del Tesoro Artístico procederá a formar una lista de ciudades, villas y pueblos cuyas agrupaciones urbanas, total o parcialmente tengan señalado interés artístico, histórico o pintoresco. Los planos de reforma interior y ensanche, tanto de las poblaciones que figuran en esa lista como las no incluidas deberán hacerse sobre la base de respetar los monumentos histórico-artísticos”. Se manifiesta de esta manera una preeminencia de la Administración cultural estatal que impone sus determinaciones sobre las decisiones urbanísticas municipales. Con ello se logra mitigar por vía administrativa, como señala QUINTANA LÓPEZ, la carencia de técnicas de coordinación entre la normativa de defensa del patrimonio histórico y la de urbanismo (“La conservación de las edificaciones en la legislación de protección del Patrimonio Histórico”, *Revista de Estudios de Administración Local y Autónoma*, núm. 239, julio-septiembre, 1988, pág. 1473).

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

Si la Ley de 1933 ponía especial énfasis en la obligación de conservar y de solicitar y obtener autorización para la ejecución de obras en los inmuebles de interés histórico, la Ley de 22 de diciembre de 1955 gira en torno a la utilización de esos inmuebles de forma compatible con el valor artístico e histórico de los mismos. El artículo 1º de esta Ley modifica el 26 de la Ley de 13 de mayo de 1933, manteniendo lo referente a la expropiación forzosa de los monumentos histórico-artísticos cuyo propietario use indebidamente o cuando estén en peligro de destrucción o deterioro. Acaso fuera la mención no desarrollada en la anterior Ley del uso indebido, lo que planteó a los redactores de la del 55 una regulación más detallada del mismo. Así pues, a la obligación de conservar se le añade en esta Ley la prohibición de destinar los inmuebles de carácter cultural “a fines que por el Ministerio de Educación Nacional se estimen incompatibles con su valor y significación artística o histórica”. Además, se extiende la necesidad de solicitar y obtener la autorización a los proyectos de utilización de tales inmuebles y a “los actos jurídicos con la misma relacionados”.

EL Decreto de 22 de julio de 1958 presenta como gran novedad la extensión –vislumbrada por primera vez en el Decreto-Ley de 1926– de la protección jurídica al marco o entorno de los monumentos y los conjuntos¹⁹. Señala BARRERO RODRÍGUEZ que con este decreto entra a formar parte del ordenamiento regulador del patrimonio histórico-artístico la protección del entorno de los monumentos y conjuntos histórico-artísticos. Sin embargo, tal

¹⁹ En tal sentido, exige el artículo 6º la preceptiva aprobación de la Administración de Bellas Artes “en las obras que pretendan modificar edificios, calles o plazas inmediatas a aquel y las de nueva construcción en igual emplazamiento o que alteren el paisaje que lo rodea o su ambiente propio, caso de estar aislado”. Las obras que prescindan de este requisito –continúa este artículo– se considerarán clandestinas y podrán ser reformadas por orden de aquel órgano, a cargo de los propietarios o de las administraciones locales. Por otra parte, dispone el artículo 7º la necesidad de armonizar la acción de los organismos implicados en la elaboración de los proyectos de urbanización o reforma que afecten al monumento y a su entorno, debiendo ser oídos los correspondientes órganos ejecutivos y consultivos protectores de los valores históricos y artísticos.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

protección no es nueva ya que lo había introducido con anterioridad el ordenamiento urbanístico a través de las diversas figuras de planeamiento²⁰. Como observa ALEGRE ÁVILA, las nuevas potestades asignadas a la Administración de Bellas Artes permite erigirla en ordenadora del desarrollo urbanístico de una zona más allá de las atribuciones que le corresponde para preservar los valores histórico-artísticos de los monumentos. Estas nuevas funciones, validadas por la jurisprudencia, constituyen auténticas competencias urbanísticas que se solaparán e interferirán con las que son propias de los municipios²¹.

Merece la pena, finalmente, hacer una referencia somera a las Instrucciones de 20 de noviembre de 1964 para la aprobación de proyectos de obras en poblaciones declaradas “Conjunto Histórico-Artístico”. Este instrumento normativo –aprobado en virtud de Orden del Ministerio de Educación Nacional, y todavía vigente²²– supuso, en palabras de BARRERO RODRÍGUEZ, un intento de trasladar al ordenamiento histórico-artístico formas de protección propias del derecho urbanístico, superando las limitaciones de las clásicas técnicas de policía administrativa. Con este nuevo enfoque se pasa a considerar a los conjuntos históricos como elementos firmemente integrados en el territorio, en un contexto dinámico²³. Constituían estas Instrucciones, a decir de ALEGRE ÁVILA, un auténtico código de ordenación urbanística de los conjuntos histórico-artísticos, emanado de la Administración cultural al margen del procedimiento formal de aprobación de los planes urbanísticos. Con su vocación ordenadora debían servir

²⁰ BARRERO RODRÍGUEZ, C., *La ordenación jurídica...*, ob. cit., pág. 81.

²¹ ALEGRE ÁVILA, J. M., *Evolución y régimen...*, t. I, ob. cit., págs. 176-177.

²² Como norma vigente que es, destacaremos en este trabajo algunos aspectos de su contenido.

²³ BARRERO RODRÍGUEZ, C., *La ordenación jurídica...*, ob. cit., págs. 82-83.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

para enmarcar las decisiones singulares y concretas de dicha administración dentro de los conjuntos²⁴.

b) Evolución del régimen jurídico de los inmuebles histórico-artísticos en la legislación urbanística

La Ley de 12 de mayo de 1956 sobre régimen del suelo y ordenación urbana inaugura una nueva etapa en el Derecho urbanístico español, caracterizado hasta mediados del siglo pasado por un marcado casuismo normativo²⁵. A partir de la promulgación de esta ley, según BASSOLS COMA, la normativa urbanística alcanza un alto grado de articulación y sistematización, y aún de codificación, aunque ésta no se produzca de forma absoluta²⁶. Conforman, pues, la nueva ley un conjunto sistemático de técnicas urbanísticas que, en mayor o menor medida, tendrán su continuación en sus sucesoras, y que también serán de aplicación a los inmuebles histórico-artísticos. Pero, aún tomando conciencia de la existencia de un contexto territorial dotado de caracteres ambientales que va más allá de los elementos monumentales aislados, asume esta realidad desde una

²⁴ ALEGRE ÁVILA, J. M., *Evolución y régimen...*, t. I, ob. cit., pág. 203.

²⁵ Esta ley, en palabras de GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO, “constituye por sí sola el verdadero acta de nacimiento de un Derecho urbanístico español por fin maduro, orgánico y omnicompreensivo, tan lejos del casuismo normativo, de las timideces y del arbitrio ocasional de los cien años anteriores” (*Lecciones de Derecho Urbanístico*, 2ª ed., Civitas, 1981, pág. 94).

²⁶ BASSOLS COMA, M., *Génesis y evolución del Derecho Urbanístico español (1812-1956)*, Montecorvo, 1973, pág. 44. Considera este autor a la Ley del suelo de 1956 “como un conjunto de normas e instituciones ordenadas conforme a una visión integral de la materia o problemática sobre la que pretende incidir y, consecuentemente, conformar de acuerdo con unos principios institucionales definidos explícitamente o que se pueden deducir de una interpretación sistemática de sus preceptos concretos (*ibidem*, págs. 558-559).

JULIÁN ALONSO GARCÍA

perspectiva urbanística, desconectada de la cultura²⁷. En cualquier caso, la Ley de 1956 supone para ARRIBAS BRIONES, que por primera vez se aplique el urbanismo como medio de protección del patrimonio histórico-artístico²⁸.

Algunas de las técnicas urbanísticas de la Ley atienden al valor cultural inherente a ciertos inmuebles y otras son comunes a los que están desprovistos de esa especial cualidad. De los instrumentos de protección del primer tipo destacan en la Ley de 1956 los planes especiales de protección²⁹ que, según su artículo 13, podrán establecer la ordenación de las ciudades artísticas, protección del paisaje, etc.³⁰ Componen estas figuras de ordenación una institución –el planeamiento–

²⁷ ALONSO IBÁÑEZ, M. R., *Los espacios culturales en la ordenación urbanística*, Marcial Pons, 1994, pág. 106. También PAREJO ALFONSO incide en esa descoordinación de la ordenación urbanística y la relativa al patrimonio histórico-artístico que caracteriza a la Ley, ya que ni su precepto relativo a la conservación y valoración de dicho patrimonio como objeto de planeamiento especial, ni el que establece la necesidad de incluir los inmuebles con valor cultural en los catálogos, remiten a la legislación específica en la materia (*La ordenación urbanística. El período 1956-1975*, Montecorvo, 1979, págs. 89-90).

²⁸ ARRIBAS BRIONES, P., “El urbanismo en la ordenación y protección de los valores del patrimonio histórico-artístico”, *Estudios Territoriales*, núm. 8, 1982, pág. 123.

²⁹ Los planes provinciales también pueden, conforme al artículo 8.e), establecer normas urbanísticas de protección del patrimonio artístico.

³⁰ El artículo 14 dispone que la defensa y conservación del Patrimonio histórico-Artístico de la Nación y las bellezas naturales puede ser objeto de normas y de planes especiales, comprendiendo estos últimos aspectos tales como:

- “a) Elementos naturales y urbanos cuyo conjunto contribuye a caracterizar el panorama;
- b) Plazas, calles y edificios de interés;
- c) Jardines de carácter histórico, artístico o botánico;
- d) Realce de construcciones significativas;
- e) Composición y detalle de los edificios situados en emplazamientos que deban ser objeto de medidas especiales de protección; y
- f) Uso y destino de edificaciones antiguas y modernas.”

Por su parte, el artículo 20 establece que la protección por medio de planes especiales de los monumentos, jardines, parques naturales o paisajes precisa la inclusión de éstos en los catálogos que al efecto apruebe la Comisión central o provincial de Urbanismo.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

que no es nueva, pero que se configura a partir de ese momento como el eje básico de toda la concepción urbanística en sus diferentes escalones territoriales. En su nueva acepción, los planes urbanísticos, aún conteniendo previsiones referidas a la realización de las obras de transformación urbana programadas – como hasta entonces–, tendrán como motivación principal la concreción de una auténtica regulación de los diversos usos o destinos de que es susceptible el suelo conforme a su diversa calificación³¹.

Entre las técnicas de protección comunes a todos los inmuebles, dotados o no de valor cultural, los artículos 165 y 168 establecen, respectivamente, la obligación de solicitar licencia para llevar a cabo parcelaciones, reparcelaciones, movimientos de tierra, modificación de la estructura o aspecto exterior de edificios, etc., y la obligación –exigible por medio de orden de la administración competente– de mantener en condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos los edificios, terrenos, etc. Todas estas limitaciones en el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, en apariencia poco novedosas, tendrán ahora una justificación intervencionista de conservación, que deriva de una concepción de la propiedad cuyo contenido vendrá determinado por el plan³².

Destaca también de esta Ley su artículo 60 que obliga a adaptar las construcciones de toda clase, en lo básico, al ambiente estético en que estuvieran situadas, y en concreto, a armonizar las ubicadas en lugares inmediatos o que formaran parte de un grupo de edificios de carácter artístico, histórico, arqueológico, típico o tradicional, con dicho grupo. Esta disposición, que para

³¹ BASSOLS COMA, M., *Génesis y evolución...*, ob. cit., pág. 567.

³² En este sentido, FARIÑA TOJO mantiene que con la Ley del 56 se abre paso la idea de que la propiedad del suelo no permite ya su disposición total, sometiéndose únicamente a determinadas limitaciones legales, sino que su contenido real vendrá determinado por el plan (“La protección de nuestras...”, ob. cit., pág. 97).

JULIÁN ALONSO GARCÍA

PORTO REY tenía carácter de pauta de conducta genérica y de simple protección³³, para AMOEDO SOUTO constituía un verdadero comodín interventor sobre todo tipo de construcciones y planes urbanos, que, pese a sus buenas intenciones, adolecía de discrecionalidad en su interpretación y aplicación³⁴.

La Ley del suelo de 1956 –que tantos elogios recibió en su momento– fue reformada por la Ley 19/1975, dando lugar, con la aprobación mediante el Real decreto 1346/1976, de 9 de abril, a un Texto refundido comprensivo de las disposiciones vigentes de aquella y las modificaciones incorporadas por la nueva. El resultado no mereció, según SANTOS DÍEZ y CASTELAO RODRÍGUEZ, una valoración tan favorable como la que recibió su antecesora, ya que se trataba de una nueva ordenación de ensanche, no adaptada a un momento económico en el que se hacía preciso dirigir la atención hacia el suelo urbano, y no al urbanizable programado³⁵. Conforme a la nueva normativa, los planes especiales –incluidos los de ordenación de los recintos y conjuntos históricos– serán considerados como una suerte de planes parciales que desarrollan aspectos sectoriales de los planes generales, que, por su vocación ordenadora del desarrollo integral de la ciudad, desconocen los problemas culturales de ésta³⁶. No supuso el

³³ PORTO REY, E., “De la conservación individualizada del patrimonio inmobiliario a su rehabilitación integrada en el planeamiento urbano”, *RDU*, núm. 109, julio-agosto-septiembre, 1988, págs. 20-21.

³⁴ AMOEDO SOUTO, C. A., “Ambiente cultural, cultura en el medio. Relaciones entre la tutela cultural y ambiental en Galicia”, libro colectivo *Evaluación de impacto ambiental. Evolución normativo-jurisprudencial, cuestiones procedimentales y aplicación sectorial* (dir. NOGUEIRA LÓPEZ, A.), Atelier, 2009, pág. 239.

³⁵ SANTOS DÍEZ, R. y CASTELAO RODRÍGUEZ, J., *Derecho urbanístico. Manual para juristas y técnicos*, 3ª ed., El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 1999, pág. 129.

³⁶ PORTO REY, E., “De la conservación individualizada...”, ob. cit., págs. 22-23. LARUMBE BIURRUN también destaca la consideración en la Ley de 1975 y en el Texto refundido de 1976 de la figura del plan especial como un tipo de plan parcial, o cuando menos, de

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

Texto refundido, a juicio de FARIÑA FOJO, ningún avance en la protección del patrimonio histórico, al margen de la aplicación –legalmente discutible– de las nuevas técnicas de distribución de cargas y beneficios en la ciudad consolidada³⁷.

El Texto refundido de la Ley del suelo de 1976 diferenciaba normas protectoras de la monumentalidad a partir de los instrumentos de planeamiento, de aquellas otras que operaban de forma general al margen del planeamiento. Entre éstas destacaba el artículo 73, referido a la protección del ambiente en donde existiesen edificios histórico-artísticos, que procedía del primitivo artículo 60 de la Ley de 1956. Esta disposición constituía, como destaca BENSUSAN MARTÍN, una norma de directa aplicación que prevalecía sobre el planeamiento aprobado, si éste existiese, y que actuaba al margen de la legislación del patrimonio histórico. No obstante, se trataba de un precepto de difícil aplicación por estar plagada de conceptos jurídicos indeterminados³⁸. De gran importancia también para la protección del patrimonio histórico inmueble eran los artículos 181 y 182, que se referían a las órdenes de ejecución de las obras necesarias para la conservación. Estas disposiciones presentaban igualmente conceptos jurídicos indeterminados que dificultaban su aplicación³⁹.

Durante la vigencia del Texto refundido de 1976 se aprobó en nuestra comunidad autónoma la Ley 11/1985, de 22 de agosto, de adaptación de la del suelo a Galicia (Lasga). En su exposición de motivos se recordaba la aplicación supletoria del régimen general en todo lo no previsto expresamente en la ley

un plan especial de carácter territorial eslabonado al general (“La figura del plan especial. Legislación sobre Centros Históricos”, *RDU*, núm. 57, marzo-abril, 1978, pág. 82).

³⁷ FARIÑA TOJO, J., “La protección de nuestras...”, ob. cit., págs. 97-98.

³⁸ BENSUSAN MARTÍN, M. P., *La protección urbanística de los inmuebles históricos*, Comares, 1996, págs. 93-95.

³⁹ *Ibidem*, págs. 95-96.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

gallega, que nació con la pretensión de dar solución a los problemas que planteaba en Galicia la aplicación de la legislación vigente en ese momento. Su única disposición protectora del patrimonio se contenía en el artículo 13.1, que obligaba a los planes generales y las normas subsidiarias a prestar “singular atención a los espacios y elementos ligados al territorio que constituyan parte significativa del medio natural y del patrimonio histórico cultural y arquitectónico gallego”, y a incluir necesariamente un “catalogo de las áreas y elementos de especial protección.”

La Ley 8/1990, de 25 de julio, de reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo, fue promulgada, según FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, en el contexto de explosión del mercado inmobiliario en la España de la segunda mitad de los ochenta, tras la superación de la crisis económica precedente⁴⁰. El Texto refundido de la Ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana, aprobado en virtud del Real decreto legislativo 1/1992, de 26 de junio, por mandato de la Ley 8/1990, debía incorporar las disposiciones estatales vigentes sobre suelo y ordenación urbana, regularizándolas, aclarándolas y armonizándolas, sin perder de vista la nueva atribución constitucional de competencias sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda en las comunidades autónomas. Sin embargo, el Tribunal Constitucional en la conocida sentencia 61/1997, de 20 de marzo, dio al traste con una parte importante del articulado del Texto refundido, incluidos algunos que hacían referencia expresa al patrimonio histórico, como destaca CANO MURCIA⁴¹.

⁴⁰ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Manual de Derecho urbanístico*, 12ª ed., Abella, El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, 1997, págs. 43-44.

⁴¹ CANO MURCIA, A., *Urbanismo y legislación sectorial. Comentarios, legislación y jurisprudencia*, Aranzadi, 2000, pág. 31.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

Uno de los preceptos del Texto refundido de 1992 declarado inconstitucional por la STC es el artículo 84, relativo a los planes especiales para la ordenación y protección de recintos y conjuntos histórico-artísticos, que introducía, a juicio de BENSUSAN MARTÍN, una terminología y un contenido más acorde con la legislación en materia de patrimonio cultural vigente, amén de una consideración independiente respecto de los planes generales⁴².

De los preceptos del Texto refundido de 1992 que sobrevivieron parcialmente a la poda realizada por el Tribunal Constitucional, son de destacar el artículo 138, sobre adaptación de las construcciones al ambiente en el que están situadas, que reproduce textualmente el artículo 73 del Texto refundido de 1976, y el artículo 245⁴³ que establece el deber de conservación –realizable por medio de órdenes de ejecución– de los terrenos y edificaciones con sujeción al artículo 21.1, que, a su vez, remite a las normas sectoriales de protección del patrimonio arquitectónico y arqueológico⁴⁴.

En este contexto legislativo se promulgó la Ley 1/1997, de 24 de marzo, del suelo de Galicia, que contenía varias disposiciones que contemplaban el patrimonio cultural inmueble como objeto de regulación. Así, establece que las diversas figuras de planeamiento –normas provinciales de planeamiento, planes generales y proyectos de ordenación del medio rural– deberán incluir entre sus determinaciones medidas de protección de los valores históricos y culturales,

⁴² BENSUSAN MARTÍN, M. P., *La protección urbanística...*, ob. cit., págs. 165-168.

⁴³ La Ley 6/1998, de 13 de abril, del régimen del suelo y valoraciones mantuvo la vigencia de los apartados b) del artículo 138 y 1 del 245, no declarados inconstitucionales y nulos por la STC 61/1997.

⁴⁴ BENSUSAN MARTÍN, M. P., *La protección urbanística...*, ob. cit., 162-163.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

especialmente en el suelo rústico⁴⁵ (artículos 6.3.f), 10.d), 14.c) y 19.e)). Además, en desarrollo de las previsiones de las normas provinciales de planeamiento y de los planes generales de ordenación municipal, se faculta a los ayuntamientos para formular y aprobar planes especiales de protección de recintos y conjuntos histórico-artísticos (apartados 1.b) y 2.b) del artículo 26). También se prevé la aprobación simultánea con el instrumento de planeamiento, de catálogos que incluirán los monumentos, jardines, parques naturales y paisajes que aquel considera objeto de protección (artículo 32).

El artículo 59, referido a la protección del ambiente en donde existiesen edificios histórico-artísticos, reproduce casi literalmente el artículo 73, ya comentado, del Texto refundido de 1976, ampliando la obligación de adaptación respecto de las obras de rehabilitación, modernización y conservación de los inmuebles. Añade además una prescripción relativa al modo en que ha de materializarse la congruencia de la tipología de las actuaciones en los inmuebles con las características del entorno⁴⁶.

También mantiene la Ley 1/1997, en términos generales, la previsión de la normativa precedente del deber de conservación de inmuebles, con sujeción a las normas de protección del patrimonio histórico (artículo 170). Esa misma alusión a

⁴⁵ Considera el artículo 68.1 como suelo rústico “los terrenos que el planeamiento general no incluya en ninguna de las clases de suelo anteriores [urbano, de núcleo rural y urbanizable]; en particular, los espacios o elementos existentes que dicho planeamiento determine para otorgarles una especial protección, por sus valores ecológicos, medioambientales, paisajísticos, históricos, etnográficos y culturales, o con potencialidad productiva.” Por su parte, el artículo 79.1 establece la obligación de delimitar en el planeamiento general “aquellos espacios o elementos existentes en el suelo rústico que por sus valores ecológicos, medioambientales, paisajísticos, históricos, etnográficos y culturales o con potencialidad productiva hayan de ser objeto de especial protección urbanística.”

⁴⁶ Señala el apartado c) que “La tipología de las construcciones habrá de ser congruente con las características del entorno, y los materiales empleados para la renovación y acabado de fachadas, cubiertas y cierres de parcelas habrán de armonizar con el paisaje en que vayan a emplazarse.”

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

la legislación de patrimonio se contiene en el artículo 171, sobre la declaración de ruina, cuando ésta afecte a los BIC y a los núcleos históricos.

La Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones tenía por objeto, de conformidad con su artículo 1, “definir el contenido básico del derecho de propiedad del suelo de acuerdo con su función social, regulando las condiciones que aseguren la igualdad esencial de su ejercicio en todo el territorio nacional”, intentando de esta forma ajustarse al estrecho margen competencial que la STC 61/1997 reservaba al legislador estatal⁴⁷. Partiendo de la clasificación básica del suelo en urbano, urbanizable y no urbanizable, el artículo 9 incluye dentro de este último a los terrenos sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación en razón de sus valores históricos, arqueológicos, culturales, etc. Además, el artículo 19.1 sigue manteniendo el deber de conservación de terrenos y construcciones, con sujeción a la normativa de protección del patrimonio arquitectónico y arqueológico.

B) BASES CONSTITUCIONALES DEL ORDENAMIENTO CULTURAL Y URBANÍSTICO ESPAÑOL

La protección del patrimonio cultural se configura en la Constitución Española como un *principio rector de la política social y económica*. El artículo 46 lo recoge de esta manera:

“Los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los

⁴⁷ Éste es uno de los aspectos más sobresalientes de esta Ley, según SANTOS DÍEZ y CASTELAO RODRÍGUEZ (*Derecho urbanístico...*, ob. cit., pág. 151).

JULIÁN ALONSO GARCÍA

pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea el régimen jurídico y su titularidad. La ley penal sancionará los atentados contra ese patrimonio.”

El control administrativo previo de naturaleza cultural de las actuaciones urbanísticas que tienen incidencia en los inmuebles histórico-artísticos encuentra su legitimación constitucional en el artículo citado, y este reconocimiento se integra a su vez en otro principio rector más amplio que es el de la *cultura*, cuyo progreso, para asegurar a todos los españoles una digna calidad de vida, es proclamado en el preámbulo de la CE. Aparece así reflejado este último principio en el artículo 44.1 de la Norma Fundamental:

“Los poderes públicos promoverán y tutelarán el acceso a la cultura, a la que todos tienen derecho.”

Pues bien, tanto el artículo 44.1 como el 46 hacen referencia a la cultura, pero mientras el primero se refiere a un concepto amplio de cultura, el segundo se circunscribe a un concepto estricto de ésta⁴⁸. El artículo 46 hace referencia al *patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España*, o lo que es lo

⁴⁸ Así, JIMÉNEZ NÚÑEZ habla de una acepción vulgar de cultura según la entiende y utiliza el hombre de la calle habitualmente: “Cultura en estas situaciones se refiere a los conocimientos adquiridos de manera formal en la escuela, el instituto, la academia o la Universidad, o, de manera informal, a través de la lectura, los viajes o por otros medios similares”. También se refiere a algo semejante a lo anterior pero de nivel superior, “un campo más restringido y exquisito al que sólo accede una minoría” que “presupone no solamente conocimientos, sino además una manera de ser y de estar, unas formas y un estilo de vida” (BARRERO RODRÍGUEZ, C., *La ordenación jurídica...*, ob. cit., pág. 169, citando a JIMÉNEZ NÚÑEZ, A., *Antropología cultural. Una aproximación a la Ciencia de la Educación*, Ministerio de Educación y Ciencia, Instituto Nacional de Ciencias de la Educación, 1979, págs. 106 y sigs.) Por su parte, PRIETO DE PEDRO señala que existen dos acepciones de cultura relevantes para el derecho: el conjunto acumulativo de bienes y valores espirituales concebidos y simbolizados por el hombre, y las manifestaciones socio-históricas en que se concretan. Contraponen así una noción general a una noción colectiva o étnica, calificando a la primera como “cultura” y a la segunda como “culturas” (*Cultura, culturas y Constitución*, Congreso de los Diputados, Centro de Estudios Constitucionales, 1995, págs. 35-36).

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

mismo, aquello que el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua define como “conjunto de modos de vida y costumbres, conocimientos y grado de desarrollo artístico, científico, industrial, en una época o grupo social”. La noción de cultura que se desprende de este artículo está impregnada de un carácter histórico íntimamente ligado a la idea de civilización⁴⁹. La Constitución ha superado, a juicio de ALONSO IBÁÑEZ, la tradicional concepción del patrimonio histórico-artístico como algo esencial en sí mismo, objeto de contemplación y de prestigio pero desprovisto de una significación cultural que lo haga acreedor de su promoción por parte de los poderes públicos⁵⁰.

El objeto al que se refiere el artículo 46 de la CE, además de una manifestación cultural, también es *patrimonio*, que, como destaca RUIZ-RICO RUIZ, está desprovisto de connotaciones económicas o materiales, siendo irrelevante la titularidad de los bienes que lo integran. Éstos tienen un valor inmaterial y una finalidad social, que hace necesario dar entrada a los poderes públicos, como sujetos activos de su protección, en detrimento de los intereses económicos de sus titulares. La Constitución parece reconocer, pues, la titularidad del conjunto de los ciudadanos sobre este patrimonio, que se superpone a la titularidad económica patrimonial⁵¹. Así entendido, el precepto constitucional refuerza la función social del derecho de propiedad sobre los bienes que integran

⁴⁹ BARRERO RODRÍGUEZ, C., *La ordenación jurídica...*, ob. cit., págs. 166 y sigs.

⁵⁰ ALONSO IBÁÑEZ, M. R., *El patrimonio histórico. Destino público y valor cultural*, Civitas, 1992, págs. 57 y sigs.

⁵¹ RUIZ-RICO RUIZ, G. J., “La disciplina constitucional del Patrimonio Histórico en España”, *Patrimonio Cultural y Derecho*, núm. 4, 2000, págs. 37-38.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

el patrimonio cultural, que encuentra su justificación jurídica en el artículo 33.2 de la CE⁵².

En definitiva, el artículo 46 de la CE sienta las bases para el disfrute de un derecho social a la cultura⁵³ que, como observa ABAD LICERAS, no sería un derecho fundamental e individualizable –en el sentido previsto en la sección 1ª del capítulo II del título I– sino más bien un derecho colectivo, “inspirado en favorecer la persistencia y mantenimiento del legado cultural de la comunidad, que, a su vez, puede reforzar el disfrute colectivo de los bienes pertenecientes al patrimonio cultural histórico-artístico”; y ello en razón de su condición de principio rector de la política social y económica⁵⁴. Como tal principio rector, requiere, conforme al artículo 53.1 de la CE, de su desarrollo por ley, que deberá respetar en todo caso su contenido esencial⁵⁵. Por tanto, no podemos en puridad hablar de un auténtico derecho colectivo al disfrute del patrimonio cultural en tanto no se dicten las leyes que, inspiradas en el principio consagrado en el artículo 46, lo reconozcan debidamente.

Como destaca RUIZ-RICO RUIZ, la Constitución encomienda a los poderes públicos dos importantes funciones-obligaciones: una de conservación y otra de promoción del patrimonio cultural. La primera, que encuentra acomodo en

⁵² En ese sentido, FARIÑA TOJO mantiene que la misión que asigna el artículo 46 a los poderes públicos, limitando la soberanía del titular del bien, se puede justificar en el artículo 33.2, que establece que la función social de los derechos de propiedad privada y herencia delimitará el contenido de éstos, de acuerdo con las leyes (“La protección de nuestras...”, ob. cit., pág. 99).

⁵³ Con su plasmación como principio rector, señala BARRERO RODRÍGUEZ, la tutela del patrimonio cultural se convierte en valor fundamental del ordenamiento jurídico, a cuya consecución, conforme al art. 9.1, se hallan vinculados los poderes públicos (*La ordenación jurídica...*, ob. cit., pág. 125).

⁵⁴ ABAD LICERAS, J. M., “El principio jurisprudencial del derecho social a la cultura: análisis y manifestaciones”, *Patrimonio Cultural y Derecho*, núm. 6, 2002, págs. 32-33.

⁵⁵ Acerca de las diferentes posturas acerca del valor normativo del artículo 46 de la CE, véase BENSUSAN MARTÍN, M. P., *La protección urbanística...*, ob. cit., págs. 137-141.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

el artículo 46, hace referencia a la protección mediante técnicas de mantenimiento y guarda de la riqueza cultural, que se ejerce en forma de medidas de policía y fomento. De mayor complejidad a la hora de ser interpretada, la segunda, pese a referirse al enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, debe ser entendida en el marco del anteriormente citado 44 y del 9.2, que atribuye a los poderes públicos la función de facilitar la participación de los ciudadanos en la vida cultural⁵⁶.

La función de conservación o protección del patrimonio que se desprende del mandato constitucional se aleja, como señala QUINTANA LÓPEZ, de una concepción aislacionista tradicional en la defensa del patrimonio histórico, sino que opta por abarcar todo su entorno⁵⁷.

Se abre paso en esta concepción de integración del edificio aislado en su entorno, la función del urbanismo y de los instrumentos de planeamiento en la defensa del patrimonio cultural⁵⁸, lo que nos lleva al análisis del otro principio rector que va a regir la política urbanística en nuestro país, expresado en el artículo 47 de la CE:

“Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación.

⁵⁶ RUIZ-RICO RUIZ, G. J., “La disciplina constitucional...”, ob. cit., págs. 44-45.

⁵⁷ QUINTANA LÓPEZ, T., *La conservación de las ciudades en el moderno urbanismo*, Instituto Vasco de Administración Pública, 1989, pág. 52.

⁵⁸ *Ibidem*, pág. 54.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.”

También esta disposición tiene un marcado acento social que debe presidir las políticas públicas, como corresponde a un principio rector del capítulo II del título I de la CE. En este sentido, el Tribunal Constitucional recuerda en varias sentencias que el artículo 47 no constituye título competencial alguno en favor del Estado –o cualquier otra administración territorial–, “sino un mandato o directriz constitucional que ha de informar la actuación de todos los poderes públicos [...] en el ejercicio de sus respectivas competencias”⁵⁹.

Este precepto constitucional contempla como una de las funciones de los poderes públicos, la promoción de las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho a una vivienda digna y adecuada. Pues bien, la salvaguarda del patrimonio cultural constituye una parte esencial de aquella política de los poderes públicos, lo que, en palabras de BARRERO RODRÍGUEZ, se traduce en la necesidad de abandonar una acción estática o museística en beneficio de otra que haga realidad en las zonas históricas el cumplimiento del mandato constitucional de promoción de la calidad de vida en la vivienda, garantizando, al tiempo, los valores dignos de custodia de los inmuebles históricos⁶⁰.

En el artículo 47 está presente, como mantiene BARRERO RODRÍGUEZ, la imposición de una acción sobre el territorio con un objetivo básico: la defensa del medio ambiente en todos sus niveles, incluidos los que atiendan a la protección y conservación de sus valores históricos y artísticos⁶¹. La acción

⁵⁹ STC 152/1988, de 20 de julio (Aranz. 1988, 152). En el mismo sentido, las sentencias 61/1997, de 20 de marzo (Aranz. 1997, 61) y 164/2001, de 11 de julio (Aranz. 2001, 164).

⁶⁰ BARRERO RODRÍGUEZ, C., *La ordenación jurídica...*, ob. cit., págs. 399-400.

⁶¹ *Ibidem*, pág. 395.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

urbanística de los poderes públicos comprende, pues, por imperativo constitucional, la tutela del patrimonio como una de sus principios o ejes fundamentales⁶².

Pero por encima de la consideración del patrimonio como un aspecto más que debe ser contemplado en las políticas públicas encaminadas a hacer efectivo el derecho a la vivienda, hemos de relacionar la noción de patrimonio con la idea de medio ambiente que transmite la CE en su artículo 45. Este precepto, que también es un principio rector de la política social y económica, establece lo siguiente:

“1. Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.

2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.”

Debemos discernir ante todo si el precepto constitucional limita al medio natural el concepto que contiene o hace referencia a una realidad más amplia que incluya como uno de sus elementos configuradores al patrimonio cultural. Como destaca BARRERO RODRÍGUEZ, el medio ambiente puede, en función de la

⁶² *Ibidem*, págs. 396-397.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

visión que se adopte, abarcar sólo el espacio natural o también el espacio construido que configura el marco o el entorno de la vida humana⁶³. Defensores de una y otra opción los encontramos en nuestra doctrina científica, pero si examinamos de forma armónica los artículos 45, 46 y 47 de la CE, llegamos a la conclusión de que la norma fundamental consagra la defensa del medio ambiente en su más amplia extensión, comprensiva de una vertiente natural (artículo 45.2), de un medio humano o construido (artículo 47) y de un patrimonio cultural (artículo 46), como parcelas concretas de aquel concepto extensivo. Así pues, puede formar parte del patrimonio el entorno natural y el construido “dado que lo significativo de los bienes que lo integran es su referencia a la historia de la civilización y ésta es una cualidad predicable tanto de uno como de otro”⁶⁴

De forma congruente con esta idea, nuestra LPCG –como comprobaremos en su momento– otorga la máxima protección como BIC a espacios culturales que, como los sitios o territorios históricos, o los lugares de interés etnográficos, combinan elementos naturales con otros que son resultado de la acción humana. De todas formas, aun manteniendo esa noción amplia de medio ambiente, debemos aceptar, como recuerda ALONSO IBAÑEZ, que en este concepto se incluyen varios elementos que, al margen de su interrelación, gozan de sustantividad y características propias, con estatutos diferenciados. Para poder encauzar el interés público en sentido unitario, el ordenamiento prevé técnicas adecuadas, como las evaluaciones ambientales⁶⁵, y los instrumentos de planeamiento, como ya se ha apuntado.

⁶³ *Ibidem*, págs. 183-185.

⁶⁴ *Ibidem*, pág. 187.

⁶⁵ ALONSO IBAÑEZ, M. R., *Los espacios culturales...*, ob. cit., pág. 28.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

C) MARCO JURÍDICO ESTATAL Y AUTONÓMICO DEL PATRIMONIO CULTURAL EN ESPAÑA

a) La Ley 16/1985 del patrimonio histórico español como norma de cabecera de alcance limitado

Para dar cumplimiento al mandato previsto en el artículo 46 de la CE se promulgó la Ley 16/1985, de 25 de junio, del patrimonio histórico español (LPHE). Como veremos en el apartado relativo al régimen competencial del Estado en la materia, podemos afirmar que no es ésta una ley básica que haya de ser desarrollada por las leyes autonómicas, sino que es de aplicación plena en determinados aspectos cuya regulación no está reservada a éstas.

La LPHE tiene por objeto, conforme a su artículo 1.1, “la protección, acrecentamiento y transmisión a las generaciones futuras del Patrimonio Histórico Español.” Así, las dos funciones que el artículo 46 de la CE encomienda a los poderes públicos, la de conservación y la de promoción del patrimonio cultural, se encuentran recogidas en la Ley como finalidad esencial. Pero no sólo se atribuye a las administraciones públicas la tarea de hacer posible esa pretensión general; también a los particulares corresponde esa función mediante el reconocimiento de sus derechos y obligaciones. En cualquier caso el binomio protección-estímulo que plantea la Ley⁶⁶ acaba inclinándose, a juicio de VICENTE DOMINGO, del lado de la protección, con una mayor preocupación por la conservación y el mantenimiento de las estructuras urbanas y arquitectónicas en detrimento de una

⁶⁶ El preámbulo declara que “la defensa del Patrimonio Histórico de un pueblo no debe realizarse exclusivamente a través de normas que prohíban determinadas acciones o limiten ciertos usos, sino a partir de disposiciones que estimulen a su conservación y, en consecuencia, permitan su disfrute y faciliten su acrecentamiento.”

JULIÁN ALONSO GARCÍA

acción combinada de la acción selectiva protectora con la renovación. Esta carencia evidencia, en definitiva, que la LPHE no ha conseguido superar la tradicional filosofía de intervención y restricción⁶⁷.

En cualquier caso, la propia denominación de la LPHE sugiere un nuevo enfoque, al sustituir la el calificativo de *artístico*, propio de la anterior Ley de 1933, por la de *histórico*⁶⁸. Acoge la norma de esta manera la concepción de los *bienes culturales*, procedente de la doctrina italiana⁶⁹, que concibe al patrimonio – así lo destaca ALEGRE ÁVILA– “no ya como un conjunto exquisito de creaciones artísticas, sino como el resultado de la evolución de la cultura española en su evolución histórica, evolución que ha ido desgranando una serie de testimonios materiales expresivos de la radical dimensión de historicidad del ser humano.”⁷⁰

La nueva concepción del patrimonio histórico corre paralela con la ampliación de su ámbito, que prevé diferentes categorías o niveles de protección de los bienes que comprende. Así, en el máximo nivel de protección estarían los bienes de interés cultural, sobre los que se construye un régimen intenso y característico integrado por un conjunto de limitaciones y deberes positivos de

⁶⁷ VICENTE DOMINGO, J., “Consideraciones críticas sobre la política protectora de los conjuntos históricos”, *RDU*, núm. 122, marzo-abril, 1991, págs. 131-132.

⁶⁸ Abandona el requisito de la antigüedad de la Ley de 1933, para considerar a un bien integrante del patrimonio histórico español, sustituyéndolo por un juicio técnico-valorativo de disciplinas ajenas al mundo del derecho que determine su consideración como tal (ALEGRE ÁVILA, J. M., “El patrimonio histórico español: régimen jurídico de la propiedad histórica”, *Regap*, núm. 25, mayo-agosto, 2000, págs. 193-194).

⁶⁹ Abordaremos en este mismo capítulo la naturaleza jurídica de los bienes culturales, que ha encontrado acogida en nuestro ordenamiento tras las aportaciones de la doctrina italiana de la segunda mitad del siglo pasado.

⁷⁰ ALEGRE ÁVILA, J. M., “El patrimonio histórico...”, ob. cit., pág. 183.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

actuación⁷¹. La LPHE no distingue otro nivel de protección para los inmuebles dotados de algún valor cultural reconocido formalmente, distinto del previsto para los que gozan de la condición BIC⁷²; no obstante, establece un régimen específico aplicable a aquellos otros bienes inmuebles que, sin contar con una distinción formal, forman parte del patrimonio arqueológico o etnográfico⁷³.

Sintetiza PORTO REY el régimen de tutela y protección especial de los bienes inmuebles formalmente declarados como BIC mediante el empleo de dos vías simultáneas:

- Aplicación directa de la Ley por prohibición de demolición, deterioro o desplazamiento del bien.
- Aplicación diferida de la Ley por remisión a la aprobación de un instrumento de planeamiento urbanístico, en el caso de los conjuntos históricos, sitios históricos y zonas arqueológicas⁷⁴.

El objetivo de esta última técnica de protección es, para ALEGRE ÁVILA, el de configurar a la Administración urbanística municipal como la primera y principal responsable en la tutela de los inmuebles históricos, como un aspecto

⁷¹ *Ibidem*, pág. 194.

⁷² Sí contempla un conjunto de medidas de protección de los bienes incluidos en el Inventario general del artículo 26, pero éstos son de naturaleza mueble.

⁷³ GARCÍA-ESCUADERO y PENDÁS GARCÍA aluden a una categoría adicional de bienes inmuebles con valor cultural no declarado, que son objeto de tutela en el campo urbanístico. Aparece prevista en el artículo 25 de la LPHE, que faculta al organismo competente para ordenar la suspensión de las obras de demolición total o parcial de cambio de uso de dichos inmuebles durante un plazo máximo de seis meses, en el que la Administración urbanística decidirá sobre la procedencia de aprobar inicialmente un plan especial de protección o adoptar otras medidas previstas en la legislación urbanística (*El nuevo régimen jurídico del Patrimonio Histórico español*, Ministerio de Cultura, 1986, págs. 166-167).

⁷⁴ PORTO REY, E., “De la conservación individualizada...”, ob. cit., pág. 24.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

concreto del conjunto de problemas de la ciudad que habrán de ser resueltos desde la perspectiva más amplia que proporciona el urbanismo⁷⁵. La remisión de la LPHE a los instrumentos de planeamiento supone, en definitiva, un importante avance en la coordinación entre los dos órdenes normativos –el cultural y el urbanístico– de la que adolece la predecesora Ley de 1933; coordinación que también pone de manifiesto la intervención de la Administración cultural, en el ejercicio de su función informadora, dentro del procedimiento de elaboración de los planes⁷⁶. Con todo, ese avance resulta insuficiente dada la escasa y confusa relación con la legislación y la práctica urbanística, y concretamente, con el planeamiento que muestra la Ley, según destaca FARIÑA TOJO⁷⁷.

Nos encontramos, pues, con una norma que, a nuestro juicio, no ha sabido explotar las posibilidades que la técnica urbanística ofrece para proteger el patrimonio cultural inmueble. Es obvio que la regulación de cuestiones que pertenecen a la esfera estrictamente urbanística debía de quedar al margen de sus disposiciones, pero ello no obsta a que hubiera podido diseñar unas bases que permitieran la debida convergencia con la ordenación urbanística y con los instrumentos de planeamiento. En ese sentido, la LPHE renuncia a extender la obligación de ordenar, sólo a través de planes especiales de protección, otros recintos distintos de los conjuntos históricos de forma que permita el pleno control por parte de los ayuntamientos de las actuaciones que tengan lugar en esos ámbitos; y tampoco distingue diferentes niveles de ordenación de índole patrimonial que deban contener las diversas figuras de planeamiento. De todas formas, exigir tal nivel regulador acaso sea excesivo para una norma que, no lo

⁷⁵ ALEGRE ÁVILA, J. M., “El patrimonio histórico...”, ob. cit., pág. 185.

⁷⁶ BENSUSAN MARTÍN, M. P., *La protección urbanística...*, ob. cit., págs. 57-58.

⁷⁷ FARIÑA TOJO, J., “La protección de nuestras...”, ob. cit., pág. 100.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

olvidemos, ha supuesto un cierto avance en la asunción de mecanismos dinámicos propios de la ordenación urbanística que contribuyan a abandonar la concepción más estática y conservacionista de la legislación precedente.

En definitiva, el mayor mérito de la LPHE, a juicio de FARIÑA TOJO, radica en la clarificación que supone al caos legislativo existe en la materia hasta el momento⁷⁸, al sistematizar en un cuerpo normativo de referencia el régimen jurídico de los bienes integrantes del patrimonio cultural español⁷⁹. Pero también aporta clarificación terminológica y precisión en la ordenación jurídica⁸⁰. ÁLVAREZ ÁLVAREZ, por su parte, valora la LPHE en la medida en que era necesaria y que supone una mejora de la situación anterior, pero considera, no obstante, que se quedó corta y se limitó a hacer prevalecer en ella su espíritu limitativo y prohibitivo, desconfiando de los propietarios, en detrimento de las medidas de estímulo⁸¹. La Ley muestra además, a juicio de FARIÑA TOJO, otra importante limitación, derivada de la necesidad de convivir con las normas autonómicas, como consecuencia de la estructura competencial diseñada por la Constitución⁸², como analizaremos al referirnos al reparto de competencias sobre patrimonio cultural entre la Administración estatal y la autonómica.

⁷⁸ *Ibidem*.

⁷⁹ GARCÍA-ESCUADERO y PENDÁS GARCÍA destacan como característica reseñable de la Ley su condición de norma general sobre el patrimonio histórico, que pone fin a la perturbadora dispersión anterior y la vigencia de normas muy antiguas de períodos distintos, cuya heterogeneidad impedía interpretar y aplicar correctamente el régimen vigente (*El nuevo régimen...*, ob. cit., pág. 81).

⁸⁰ FARIÑA TOJO, J., “La protección de nuestras...”, ob. cit., pág. 100.

⁸¹ ÁLVAREZ ÁLVAREZ, J. L., *Sociedad, Estado y Patrimonio Cultural*, Espasa Calpe, 1992, pág. 255.

⁸² FARIÑA TOJO, J., “La protección de nuestras...”, ob. cit., pág. 100. Destaca ÁLVAREZ ÁLVAREZ que, pese a haber sido recurrida ante el Tribunal Constitucional por los gobiernos gallego, catalán y vasco, ha mantenido su integridad en todo lo importante, y adquirido sus

JULIÁN ALONSO GARCÍA

La valoración que podemos hacer de la LPHE debe situarse en un doble plano: por una parte, no podemos negar su contribución en la ampliación del objeto merecedor de protección y en la sistematización de las medidas encaminadas a tal fin, sin despreciar el intento que supone de imprimir al sistema una cierta –aunque insuficiente– dosis de dinamismo; y todo ello teniendo en cuenta el momento histórico en que fue aprobada. Pero ese mismo contexto histórico –en el que todavía no se habían desarrollado las competencias autonómicas– determina, a nuestro juicio, sus limitaciones a la hora de fijar su contenido conforme al diseño competencial que establece la CE⁸³.

b) La Ley 8/1995 del patrimonio cultural de Galicia: la ampliación del ámbito de las potestades administrativas de control

De conformidad con los artículos 27.18 y 37.2 del Estatuto de Autonomía de Galicia, Ley 8/1995, de 30 de octubre, del patrimonio cultural de Galicia (LPCG) constituye la expresión legislativa de la protección general del patrimonio cultural de interés de nuestra comunidad autónoma. La razón de ser de una regulación propia sobre la materia la encontramos en el preámbulo de la Ley, expresada de la siguiente manera:

“Se pretende con esta Ley adecuar a la realidad de Galicia y a sus necesidades específicas en materia de patrimonio cultural la normativa legal por la que se regirá la defensa, conservación y sanciones contra las agresiones de diversa índole que el mismo pueda sufrir.”

preceptos algunas matizaciones para respetar las competencias autonómicas (*Sociedad, Estado...*, ob. cit., pág. 255).

⁸³ En el apartado sobre el régimen competencial de la Administración autonómica gallega de este mismo capítulo abordaremos estas competencias estatales.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

Así, la LPCG tiene en su artículo 1.2 por objeto “la protección, conservación, acrecentamiento, difusión y fomento del patrimonio cultural de Galicia, así como su investigación y transmisión a generaciones futuras”, ampliando de esta forma el más limitado de la LPHE. Para la consecución de ese objetivo la Ley contempla la participación de los sujetos públicos y privados. Como tendremos ocasión de comprobar en páginas posteriores, la función de protección y defensa del patrimonio cultural gallego corresponde de forma preferente a la Administración autonómica; pero para llevar a cabo ese cometido la LPCG prevé, en virtud de su artículo 2.3, el auxilio de las demás Administraciones públicas y de las instituciones privadas. Todas ellas cooperarán en su correspondiente medida para la consecución de los fines previstos en la Ley, principalmente mediante el cumplimiento de las obligaciones que el artículo 3 impone a los particulares⁸⁴, el artículo 4 a los ayuntamientos⁸⁵ y el artículo 5 a la Iglesia católica⁸⁶.

A diferencia de la LPHE, la LPCG no reconoce una única clase de bienes inmuebles con valor cultural declarado formalmente, con un régimen de protección específico. Además de los BIC, también prevé dos niveles de protección de nivel inferior, a saber, el que corresponde a los bienes inmuebles catalogados y a los inventariados⁸⁷. También, como la ley estatal y pese a no

⁸⁴ Obligación de poner en conocimiento de la Administración competente cualquier peligro que observen de destrucción o deterioro de un bien integrante del patrimonio cultural de Galicia, que se complementa con la acción pública que se les reconoce para su defensa.

⁸⁵ De proteger, defender, realzar y dar a conocer el valor cultural de los bienes integrantes del patrimonio cultural que se ubiquen en su término municipal y de adoptar, en caso de urgencia, las medidas cautelares necesarias para su salvaguardada cuando se vieren amenazados.

⁸⁶ De velar por la protección, conservación, acrecentamiento y difusión del patrimonio de su propiedad y de colaborar a tal fin con la Administración cultural.

⁸⁷ En el apartado de este capítulo sobre el objeto material de protección se distinguirán con más detalle unos y otros.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

contar con una declaración formal, integran el patrimonio cultural protegido los bienes inmuebles que forman parte del patrimonio arqueológico y del etnográfico. Pero además –y esta es una particularidad importante de la Ley gallega– se le da cobertura jurídica al patrimonio cultural no declarado que pueda ser objeto de destrucción o deterioro, que tendrá, conforme al artículo 32, un régimen específico.

Del mismo modo que la LPHE, la ley gallega remite a los planes urbanísticos como instrumentos de coordinación entre el orden normativo cultural y el urbanístico, una vez que la Administración de patrimonio haya ejercido su función informadora durante la tramitación para su aprobación. La previsión de la ordenación urbanística de los espacios culturales es compartida por ambas normas. Pero a diferencia de la norma estatal, la gallega no se limita a establecer la obligación de ordenar espacialmente los conjuntos históricos, los sitios históricos o las zonas arqueológicas, sino que amplía la exigencia de planificación, o invita a llevarla a cabo, a otros espacios declarados BIC. Además, con la aprobación de los planes especiales de protección se traslada a los ayuntamientos la competencia autorizatoria en los entornos de los monumentos. Estas particularidades, a nuestro juicio, permiten dotar a la LPCG de un perfil más dinámico, que en cierta medida la aleja del carácter más conservacionista de la normativa estatal que la precede. Sin embargo, en algunos aspectos se queda corta en el traslado a los entes municipales de las potestades de control –más aún que la LPHE–, ya que, pese a la aprobación del correspondiente plan, mantiene en el ámbito autonómico cultural las competencias para autorizar las actuaciones en

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

todos los demás inmuebles formalmente declarados distintos de los espacios objeto de planeamiento⁸⁸.

Muestra la Ley diversas carencias que destacan ARIAS VILAS y FARIÑA BUSTO, a saber, la escasa regulación de los bienes de carácter etnográfico, la falta de concreción del papel de las entidades consultivas y asesoras de la Administración o la indefinición de unas obligaciones municipales en la protección del patrimonio que no van acompañadas del debido apoyo económico y técnico⁸⁹.

En aplicación de la disposición final 1ª de la LPCG, que autoriza al Consello de la Xunta de Galicia para desarrollarla reglamentariamente, han ido aprobándose unas cuantas normas reguladoras de diversos aspectos relacionados con nuestra materia de estudio, referidos al procedimiento aplicable para que ciertos bienes dotados de valor cultural tengan un reconocimiento formal, al régimen jurídico del patrimonio arqueológico, sobre organización administrativa, etc.⁹⁰

⁸⁸ Recordemos que la LPHE sólo reserva esa función autorizatoria de los órganos culturales respecto de los monumentos y los jardines históricos, además de sus entornos.

⁸⁹ ARIAS VILAS, F. y FARIÑA BUSTO, F., “La legislación sobre el Patrimonio Histórico de Galicia como Comunidad Autónoma y su evolución”, *Patrimonio Cultural y Derecho*, núm. 1, 1997, pág. 245).

⁹⁰ Destacamos las siguientes:

- El Decreto 199/1997, de 10 de julio, por el que se regula la actividad arqueológica en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia.
- El Decreto 39/2007, de 8 de marzo, por el que se regula la composición y funcionamiento de las comisiones territoriales del patrimonio histórico gallego.
- El Decreto 232/2008, de 2 de octubre, sobre el Inventario general del patrimonio cultural de Galicia.

Integra también el ordenamiento de rango reglamentario de interés para el objeto de nuestro estudio, el Decreto 430/1991, de 30 de diciembre, por el que se regula la tramitación para la

JULIÁN ALONSO GARCÍA

Salvo alguna particularidad, la LPCG no difiere demasiado de otras leyes autonómicas reguladoras de la materia. En comparación con la LPHE, la norma gallega amplía la función administrativa de control de las actuaciones sobre los bienes inmuebles, mediante la diversificación de las potestades autorizatorias e informadoras de la Administración cultural y urbanística sobre un extenso ámbito material de actuación. Esa diversificación en la función controladora corre paralela con el reconocimiento de realidades culturales diversas y merecedoras en su diversidad de diferentes grados de protección, que incluye al patrimonio no distinguido formalmente.

No nos extenderemos en glosar las diversas disposiciones que constituyen su régimen jurídico, que será objeto de profundo análisis a lo largo del presente trabajo; si acaso debemos destacar de la Ley el mérito indudable que supone el hecho de haber sido el resultado del consenso de los diversos grupos políticos – Partido Popular, Partido Socialista Obrero Español y Bloque Nacionalista Galego– que integraban el Parlamento gallego de la época⁹¹.

c) La Ley 3/1996 de protección de los Caminos de Santiago o como la singularidad de un bien cultural reclama un estatuto propio

Al año siguiente de la promulgación de la LPCG entró en vigor la Ley 3/1996, de 10 de mayo, de protección de los Caminos de Santiago (LPCS), que,

declaración de bien de interés cultural y se crea el registro de bienes de interés cultural de Galicia, promulgado con anterioridad a la LPCG.

⁹¹ Aunque hay quien cuestiona ese supuesto consenso. En este sentido, ARIAS VILAS y FARIÑA BUSTO destacan que, pese a haber obtenido la Ley el respaldo final unánime de la Cámara, algunas de las sugerencias en las enmiendas propuestas por los representantes parlamentarios fueron rechazadas por la ponencia, aceptando sólo las muy parciales y de detalle, y simples correcciones gramaticales (*ibidem*, págs. 244-245).

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

como aquella, también fue aprobada con el acuerdo unánime de los grupos políticos del Parlamento gallego. La particularidad de esta ley radica en la singularidad de su objeto, que consiste, según el artículo 1.1, en “la delimitación y regulación de la conservación, uso y diferentes niveles de protección de los tramos de los caminos de Santiago que discurren por Galicia.” Se configura así como objeto de regulación, no sólo al Camino Francés, sino también, aunque en menor medida, todas las rutas de menor relevancia histórica enmarcadas en la denominación general de Camino de Santiago.

El Camino Francés –al que los artículos 1.3 y 4 le reconocen la condición de BIC y lo incluyen en la categoría de territorio histórico– constituye el principal objeto de protección de la Ley, para lo cual ésta prevé un sistema de delimitación de su trazado y de un área de influencia compuesta por varias zonas a las que le corresponden diversos niveles de protección. A los demás Caminos no se les aplica las disposiciones de esta Ley sobre protección jurídica, sino las establecidas por la LPCG para los bienes catalogados, cuando se incorporen formalmente al Catálogo del Patrimonio Cultural de Galicia⁹². Se excluyen también de la protección dispensada por la LPCS los inmuebles histórico-artísticos que jalonan el trazado de la Ruta, a pesar de la especial vinculación con ella que se les reconoce⁹³.

⁹² A esta conclusión llegamos en nuestro trabajo *La protección jurídica del Camino de Santiago en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia* (EGAP, 2000, págs. 85-87). A los demás Caminos únicamente les serían aplicables los preceptos de la LPCS relativos al procedimiento de delimitación del trazado –con exclusión de la aludida zonificación–, así como los títulos V y VI que se ocupan de la promoción de dichas rutas y de la intervención del Comité Asesor del Camino de Santiago, respectivamente.

⁹³ No obstante, la LPCS considera estos inmuebles, protegidos por la legislación general sobre patrimonio cultural, objeto de determinadas actividades de promoción (*ibidem*, págs. 87-89).

JULIÁN ALONSO GARCÍA

La Ley concibe el Camino como un sendero preferentemente peatonal que está compuesto por tramos de propiedad pública –que son los que constituyen el objeto protegido por la Ley– y de propiedad privada. Las limitaciones al ejercicio de derechos que se establecen en la LPCS consisten en la obligación de conservar, en la necesidad de obtener la autorización de la Administración cultural previa al ejercicio de derechos y en una serie de prohibiciones de usos y actividades⁹⁴. En cualquier caso, la norma entiende la conservación del Camino como un deber esencial e intenso que corre a cargo casi exclusivamente de los titulares dominicales de sus tramos, es decir, la Xunta de Galicia y las entidades locales.

La autorización por parte de la Consellería de Cultura de las actuaciones sobre el Camino y su área de influencia establecida en la LPCS, y que se orienta a preservar la protección del Camino, coexiste con la limitación administrativa municipal que en forma de licencia salvaguarda el interés urbanístico. Aunque prevé expresamente esta doble autorización administrativa, la Ley, empero, no detalla suficientemente el modo de articularlas de forma integrada. No obstante, como veremos en el capítulo IV, su artículo 18.2 nos permite vislumbrar la forma en la que se estructura el doble mecanismo de control administrativo. En ese esquema destaca el informe preceptivo, previo a la a concesión de la autorización de la Consellería, de un órgano colegiado que crea la propia Ley: el Comité Asesor del Camino de Santiago⁹⁵.

El artículo 17 de la LPCS establece la obligación de redactar y aprobar, a cargo de la Consellería de Cultura y del Consello de la Xunta, respectivamente, un plan especial de protección y promoción del Camino de Santiago. Se trata de un instrumento de planeamiento no urbanístico que deberá ser informado por el

⁹⁴ Algunas de dichas limitaciones se irán desgranando a lo largo de este trabajo.

⁹⁵ Su composición y funcionamiento se regulan en el Decreto 46/2007, de 8 de marzo.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

Comité Asesor del Camino de Santiago previamente a su aprobación, cuyo fin primordial es la defensa y protección de los valores culturales propios de la Ruta en su área territorial de influencia. Con esta disposición se desarrolla, en relación con el objeto de la LPCS, el mandato del artículo 48.1 de la LPCG de ordenar espacialmente los sitios o territorios históricos; con lo que se exonera a los ayuntamientos de tal obligación cuando un tramo del Camino discorra por el correspondiente término municipal. No obstante, si ordenan el espacio afectado por medio de un instrumento de planeamiento urbanístico general o especial, deberán incorporar en él lo dispuesto en el plan de la Consellería de Cultura, así como las disposiciones de protección establecidas en el articulado de la LPCS, que tendrán el carácter de mínimos.

D) LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA VIGENTE

a) La legislación urbanística estatal: el Real decreto legislativo 2/2008 y el Real decreto 2159/1978

El Texto refundido de la Ley del suelo, aprobado por el Real decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio, es el resultado actual de la distribución de competencias en materia urbanística diseñada a partir de la Constitución española, después de los diversos avatares legislativos y jurisprudenciales que se han sucedido. En el actual marco competencial ha tenido una incidencia capital la ya mencionada STC 61/1997, de 20 de marzo, que declaró la inconstitucionalidad de una parte importante del Texto refundido de 1992. A la configuración del vigente escenario jurídico en materia de urbanismo ha contribuido además la aprobación por parte de las comunidades autónomas de sus respectivas normas reguladoras. El Real decreto legislativo 2/2008 responde a la autorización concedida al

JULIÁN ALONSO GARCÍA

Gobierno de la Nación de elaborar un real decreto legislativo que refundiera el texto de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo, y los preceptos que aún quedaban vigentes de la norma de 1992⁹⁶.

En ese reparto de competencias, al Estado pierde en favor de las comunidades autónomas las competencias para diseñar y desarrollar las políticas en materia urbanística. En ese sentido, el Real decreto legislativo destaca en su preámbulo que “se prescinde por primera vez de regular técnicas específicamente urbanísticas, tales como los tipos de planes o las clases de suelo, y se evita el uso de los tecnicismos propios de ellas para no prefigurar, siquiera sea indirectamente, un concreto modelo urbanístico y para facilitar a los ciudadanos la comprensión de este marco común.”

En definitiva, el Texto refundido de la Ley del suelo no es una ley urbanística, sino una ley referida al régimen del suelo⁹⁷ y la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales de los ciudadanos. En su artículo 2 propugna unas políticas públicas en la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo que propicien la utilización racional de los recursos naturales y que contribuyan, entre otros objetivos, a la eficacia de las

⁹⁶ Así lo expresa el preámbulo del Real decreto legislativo 2/2008, al señalar que con la tarea refundidora “se plantea básicamente dos objetivos: de un lado aclarar, regularizar y armonizar la terminología y el contenido dispositivo de ambos textos legales, y de otro, estructurar y ordenar en una única disposición general una serie de preceptos dispersos y de diferente naturaleza, procedentes del fragmentado Texto Refundido de 1992, dentro de los nuevos contenidos de la Ley de Suelo de 2007, adaptados a las competencias urbanísticas, de ordenación del territorio y de vivienda de las Comunidades Autónomas.”

⁹⁷ Señala el artículo 12 que todo el suelo se encuentra en una de estas dos situaciones básicas: como suelo rural o como suelo urbanizado. Se encuentra en todo caso en la situación de suelo rural aquel que es preservado por la ordenación territorial y urbanística de ser urbanizado, conforme a la legislación de patrimonio cultural, de conservación de la naturaleza, de policía del dominio público, etc., que excluya su transformación.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

medidas de conservación y mejora del patrimonio cultural y del paisaje. En ese sentido, ley pretende abandonar un enfoque desarrollista del urbanismo, sustituyéndolo por una apuesta por la regeneración de la ciudad existente.

Con esa orientación, el artículo 8 del Texto refundido reconoce, entre las facultades inherentes al derecho de propiedad del suelo, la establecida en su apartado 2, a saber:

“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 sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice.”

Pero, además, entre los deberes exigibles con carácter general a todos los ciudadanos, está, conforme al artículo 5.d), el de “Respetar y contribuir a preservar el paisaje urbano y el patrimonio arquitectónico y cultural absteniéndose en todo caso de realizar cualquier acto o desarrollar cualquier actividad no permitidos.”

Por otra parte, el artículo 10.2 contiene una norma general de adaptación de las construcciones y edificaciones al ambiente, que encuentra en el objeto de nuestro estudio plena vigencia. De esta manera se formula:

“Las instalaciones, construcciones y edificaciones habrán de adaptarse, en lo básico, al ambiente en que estuvieran situadas, y a tal efecto, en los lugares de paisaje abierto y natural, sea rural o marítimo, o en las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos de características histórico-artísticas, típicos o tradicionales, y en las inmediaciones de las

JULIÁN ALONSO GARCÍA

carreteras y caminos de trayecto pintoresco, no se permitirá que la situación, masa, altura de los edificios, muros y cierres, o la instalación de otros elementos, limite el campo visual para contemplar las bellezas naturales, rompa la armonía del paisaje o desfigure la perspectiva propia del mismo.”

En parecidos términos, el Reglamento de planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana, aprobado por el Real decreto 2159/1978, de 23 junio, aún siendo preconstitucional, es de aplicación supletoria en algunas cuestiones, como ésta de adaptación de las construcciones al ambiente en el que estuvieran situadas⁹⁸. Pero sobre todo mantiene su vigencia –en lo que al objeto de nuestro estudio se refiere– para completar las disposiciones de la LOUG sobre las determinaciones más genéricas de defensa de los conjuntos histórico-artísticos que habrán de contener los planes generales y las más específicas de los planes especiales de ordenación de recintos y conjuntos arquitectónicos, históricos y artísticos.

También contribuye el Reglamento de planeamiento a complementar a la LOUG y a la propia LPCG para configurar el régimen transitorio de control administrativo de las actuaciones en los BIC y más concretamente, en los conjuntos históricos, regulando la suspensión de las licencias urbanísticas durante la tramitación de los instrumentos de planeamiento.

b) La Ley 9/2002 de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia: un intento de comunicación entre lo histórico y lo tradicional

⁹⁸ Su vigencia en el ámbito gallego aparece reconocida en la disposición transitoria 6ª de la LOUG, en tanto no entre en vigor el correspondiente reglamento autonómico que desarrolle la Ley.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

La Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia (LOUG), que sustituye a la anterior Ley 1/1997, de 24 de marzo, nace con la pretensión de acomodarse al nuevo marco competencial resultante de la doctrina del Tribunal Constitucional que reinterpreta el esquema existente en la materia urbanística. Sin embargo, como señala en su preámbulo, la LOUG no reniega del modelo urbanístico y de los elementos jurídicos implantados en la ley precedente, sino que pretende poner al día y mejorar los instrumentos técnicos existentes y ajustarlos con la nueva legislación estatal.

Entre sus finalidades se resalta la contribución al desarrollo armónico del territorio, la preservación del patrimonio arquitectónico de Galicia, del medio ambiente urbano y rural y la consecución de unas ciudades más habitables y sostenibles. Esa misma finalidad está presente en la reforma de la LOUG operada en virtud de la Ley 15/2004, de 29 de diciembre, que, a tenor de lo dicho en su preámbulo, destaca entre las nuevas medidas que incorpora, la recuperación del patrimonio arquitectónico tradicional, “permitiendo la reconstrucción y rehabilitación de las edificaciones tradicionales existentes en el medio rural y su destino a vivienda, equipamientos y usos turísticos.”⁹⁹

La LOUG adopta, en palabras de AMOEDO SOUTO, una filosofía urbanística proteccionista e intervencionista, de la Administración autonómica sobre la local, por la ineficacia y los riesgos del protagonismo de los ayuntamientos en la materia. Esta perspectiva proteccionista o conservacionista la consagra el artículo 4 al considerar como finalidades transversales de la actividad urbanística, las siguientes:

⁹⁹ Además de esa reforma –la primera y quizá la de más calado–, la LOUG ha sufrido otras nueve más, la última de las cuales ha sido la producida por la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, de emprendimiento y competitividad de Galicia, que introduce el mecanismo de la comunicación previa.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

“d) Preservar el medio físico, los valores tradicionales, las señas de identidad y la memoria histórica de Galicia.

[...]

g) Conseguir la integración armónica del territorio y proteger los valores agrarios, forestales y naturales y la riqueza y variedad arquitectónica fomentando el empleo de las formas constructivas propias de las diversas zonas y garantizando su integración en el medio rural.

h) Fomentar la ordenación y mejora de los núcleos rurales, evitando la degradación y la pérdida de las construcciones tradicionales, favoreciendo el uso y disfrute del medio rural.”¹⁰⁰

El ámbito de protección del patrimonio cultural que abarca la LOUG se superpone al formalmente declarado que contempla la LPCG, para garantizar la preservación de los valores agrarios, forestales y naturales, y de las formas constructivas propias de las distintas zonas, procurando su integración en el medio rural. Para ello, la LOUG prevé el empleo de técnicas planificadoras propias que no siempre se implantarán de forma coordinada con las que brinda la legislación de patrimonio cultural¹⁰¹. No obstante, pese a desplegar un régimen de protección de los valores tradicionales e históricos, la Ley muestra un prudente respeto al establecido en la legislación en materia de patrimonio, principalmente cuando la actividad urbanística pueda afectar a inmuebles formalmente declarados que estén situados en suelo urbano, preservándolos de procesos transformadores.

¹⁰⁰ AMOEDO SOUTO, C. A., “Os desafíos da protección do patrimonio cultural galego a través do planeamento urbanístico”, libro colectivo *Conxuntos históricos: propiedade privada e patrimonio público*, Xunta de Galicia, 2007, págs. 80-81.

¹⁰¹ *Ibidem*, pág. 81.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

Teniendo presente la perspectiva integradora de lo histórico con lo tradicional, la LOUG presta especial atención al régimen del suelo de núcleo rural y del suelo rústico, estableciendo no pocas limitaciones y prohibiciones para preservar aquellos valores. Además, impone la obligación de que los instrumentos de planeamiento incorporen determinaciones que tengan presente esa realidad histórica y tradicional, y aquellas otras exigidas por la legislación sobre patrimonio cultural, en un intento de coordinar los ámbitos competenciales urbanístico y cultural.

Contiene también la LOUG en su artículo 104 la obligación de adaptar las construcciones al ambiente en que estuvieran situadas –partiendo de la institución que deriva del Texto refundido de 1976 y del RP–, como una técnica de protección del patrimonio cultural no declarado a disposición de la Administración urbanística, que opera al margen de lo establecido en la legislación sobre patrimonio histórico.

En el título referido a la intervención en la edificación y uso del suelo, sujeta expresamente a licencia las intervenciones en edificios declarados BIC o catalogados, que en ningún caso podrán ser consideradas como obras menores y exoneradas de ser definidas a través de proyecto técnico. Además, la LOUG se decanta por un sistema de control previo de las actuaciones sobre los inmuebles histórico-artísticos claramente diferenciado del ejercido en el ámbito cultural, configurando un procedimiento de otorgamiento de licencia posterior a la obtención de la correspondiente autorización de Patrimonio.

Como quiera que la LOUG constituye uno de los dos ejes legislativos sobre los que se va a vertebrar el presente estudio –el otro es la LPCG–, dejaremos para abordar más adelante el análisis pormenorizado de los anteriores

JULIÁN ALONSO GARCÍA

aspectos de la norma urbanística que inciden en la protección de los bienes inmuebles dotados de valor histórico-artístico.

c) El Reglamento de disciplina urbanística de Galicia

En virtud de la disposición transitoria 3ª y final de la anterior Ley 1/1997, de 24 de marzo, del suelo de Galicia, se dictó el Decreto 28/1999, de 21 de enero, por el que se aprobó el Reglamento de disciplina urbanística de Galicia (RDUG). Su vigencia se mantiene de conformidad con la disposición transitoria 6ª de la actual LOUG, de forma supletoria en todo lo que no se oponga a ésta.

Con ese carácter supletorio, el RDUG regula los diversos aspectos que componen la disciplina urbanística, entendida ésta en un sentido amplio¹⁰². En este sentido, el artículo 1 establece como su objeto “la regulación detallada de los instrumentos legitimadores de la actividad administrativa en materia de disciplina urbanística, las medidas de protección de la legalidad y, en su caso, las que resulten pertinentes para la restauración de la realidad física alterada.” De los diversos aspectos que integran el Reglamento nos interesa destacar el régimen de intervención en la edificación y uso del suelo, y en concreto el referido a las licencias urbanísticas, al deber de conservación de los propietarios de terrenos y edificaciones, realizable en última instancia a través de las órdenes de ejecución, y a la declaración de ruina.

¹⁰² Según DÍAZ LEMA, el concepto *disciplina urbanística* puede entenderse en un sentido restringido, comprensivo del régimen de infracciones y sanciones propio de la legislación y del planeamiento urbanístico, y en un sentido más amplio, que incluye también las medidas de protección o de restauración de la legalidad urbanística. Pero también puede entenderse la disciplina urbanística en un sentido amplísimo que comprendiera además el régimen de licencias urbanísticas (“La disciplina urbanística en la legislación gallega”, *Regap*, núm. 23, septiembre-diciembre, 1999, págs. 151-152).

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

El artículo 10 del RDUG enumera las actividades sujetas a previa licencia, desarrollando y ampliando el artículo 194.2 de la LOUG. En concreto, el apartado 26 de aquel se refiere a las intervenciones en edificios declarados como bienes de interés cultural, catalogados o protegidos, esto es, aquellos cuyo valor cultural haya sido formalmente declarado, lo que añade un matiz importante que permite ampliar la exigencia de la LOUG de sometimiento a este medio de control, más allá de las actuaciones en edificios declarados BIC y catalogados. La regulación del procedimiento de otorgamiento de licencias contenida en el RDUG no difiere sustancialmente de la que establece la LOUG; si acaso, llena el vacío de la Ley al concretar el contenido del acto de otorgamiento de la licencia.

Para completar la magra regulación que prevé la LOUG de las órdenes de ejecución para asegurar el deber de conservación, el RDUG contiene el régimen aplicable a este mecanismo de control previo, con especial atención a los aspectos procedimentales que deben preceder a su emisión. Garantiza el artículo 26 la observancia de la función autorizatoria previa de la Administración sectorial –en la que se incluye la de protección del patrimonio– cuando se pretenda operar en bienes integrantes del patrimonio cultural, que se excluye cuando hayan de adoptarse medidas excepcionales de protección por existir un riesgo de daños a las personas o peligro inminente de derrumbe de la edificación.

Desarrolla también el RDUG el régimen de la declaración de ruina, detallando los trámites que comprende el expediente contradictorio u ordinario y el sumario o urgente.

d) Las Normas complementarias y subsidiarias de planeamiento provinciales

JULIÁN ALONSO GARCÍA

Completan el marco jurídico esencial en la materia urbanística dentro de nuestra comunidad autónoma, las Normas complementarias y subsidiarias de planeamiento de A Coruña, Lugo, Ourense y Pontevedra (NCSP), aprobadas por la Orden de la Consellería de Ordenación del Territorio y Obras Públicas de la Xunta de Galicia de 3 de abril de 1991. Su aprobación al amparo de la Ley del suelo de 1976, el RP y la Lasga de 1985 no impide su aplicabilidad directa, conforme al artículo 51 de la actual LOUG, en los municipios que carecen de plan general de ordenación y con carácter complementario, para suplir las indeterminaciones y lagunas del planeamiento municipal vigente. Así lo prevé el artículo 3 de las Normas, que se refiere a su naturaleza jurídica de la siguiente forma:

“Las determinaciones de estas normas tendrán el siguiente carácter:

- a) Serán subsidiarias del planeamiento en caso de ausencia de éste.
- b) Serán complementarias del planeamiento municipal vigente.”¹⁰³

Por otra parte, incluyen las NCSP un inventario del patrimonio cultural de las cuatro provincias, que relaciona los inmuebles histórico-artísticos (conjuntos, monumentos, jardines, etc.) declarados o pendientes de declaración en el momento de aprobación de aquellas. Para todos estos elementos se establecía un área de protección de 50, 100 o 200 metros, dependiendo del tipo de inmueble,

¹⁰³ Su naturaleza como instrumento de planeamiento con esa doble función complementaria y subsidiaria la reconoce el TSJ de Galicia, en la sentencia de 8 mayo de 2002 (Aranz. 2002, 236336), en los siguientes términos:

“La naturaleza de disposición general de las citadas normas ha de quedar fuera de duda en cuanto se trata de auténticos planes urbanísticos reducidos [...] Su función es doble: completar, cuando existan, las determinaciones de los planes generales, y suplir la ausencia de éstos, proporcionando un mínimo de ordenación y una normativa sobre clasificación y aprovechamiento del suelo.”

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

que, a decir de ARIAS VILAS y FARIÑA BUSTO, sirvió para conservar o proteger ese patrimonio, o, al menos, para poder intervenir en la regulación de su entorno, a través del informe y resolución de los organismos culturales. No obstante, añaden los autores, estos listados, extraídos de fuentes diversas y de distinta fiabilidad, se han revelado incompletos e inexactos por lo que, habrá de definirse mejor su contenido, carácter y localización mediante otras figuras de planeamiento¹⁰⁴.

Como veremos en páginas posteriores, la condición de bien inventariado se conoce por la LPCG, no solo tras la tramitación de un expediente individualizado de inclusión en el Inventario general del patrimonio cultural de Galicia, sino también considerando como tal a todo inmueble recogido en los catálogos urbanísticos y en las NCSP. Pues bien, pese a los reparos sobre la seguridad jurídica que plantea la inclusión de los elementos histórico-artísticos en el anexo III de las Normas, la delimitación de su entorno constituye una herramienta sumamente útil para ampliar el ámbito de protección de aquellos bienes, que de otra forma se verían privados de tal referencia espacial¹⁰⁵. Esa es, a nuestro juicio, la principal aportación de las NCSP al régimen de protección de los bienes histórico-artísticos de Galicia.

2. EL PATRIMONIO CULTURAL COMO OBJETO DE PROTECCIÓN

¹⁰⁴ ARIAS VILAS, F. y FARIÑA BUSTO, F., “La legislación sobre...”, ob. cit., págs. 243-244.

¹⁰⁵ No en vano, el Decreto 232/2008, de 2 de octubre, que regula el Inventario general del patrimonio cultural de Galicia, establece en su artículo 12 un entorno provisional protegido durante la tramitación del procedimiento para inclusión de un bien inmueble en dicho inventario, que coincide en sus dimensiones con las tres áreas de protección de las NCSP.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

A) LA PROTECCIÓN JURÍDICA DEL PATRIMONIO CULTURAL DESDE UNA DOBLE PERSPECTIVA

El bien jurídico que se pretende preservar con la aplicación de la normativa de protección del patrimonio cultural y la urbanística, por parte de las respectivas administraciones competentes, difiere sustancialmente del mismo modo en que varía la perspectiva desde la que se observa el bien cultural. Esa diferenciación, no siempre nítida, se puede apreciar, tanto si identificamos el objeto con la finalidad de cada una de las normas, como si lo asimilamos al respectivo ámbito material de éstas.

En la esfera urbanística, la LOUG concreta en el artículo 1.1 esa doble vertiente, cuando dispone que su objeto consiste en la ordenación urbanística en todo el territorio de Galicia, mostrándonos de esta manera su finalidad principal (la ordenación urbanística) y su ámbito material de aplicación (el territorio gallego en su totalidad). Pero, sin ser su objeto principal de regulación, la protección del patrimonio no es una aspiración ajena al ordenamiento urbanístico, sino que es uno más de los aspectos que deben ser debidamente regulados dentro de un marco más amplio¹⁰⁶. En cualquier caso, las limitaciones de este orden normativo para

¹⁰⁶ El artículo 2 del actual Texto refundido de la Ley del suelo refleja esa integración de fines específicos de la política urbanística, dentro de una aspiración más amplia de satisfacción de necesidades generales, de la siguiente forma:

“1. Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan las Leyes.

2. En virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas a que se refiere el apartado anterior deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, contribuyendo en particular a:

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

garantizar la salvaguarda de los bienes culturales inmuebles se suplen con la acción especializada de la Administración sectorial de patrimonio, que operará en el ámbito de sus competencias; y a la inversa, desde el ámbito urbanístico puede conseguirse una protección integrada en una realidad más amplia que está fuera del alcance de aquella Administración especializada. Es simplemente una cuestión de enfoque, de dos visiones distintas de la realidad.

El artículo 1.2 de la LPCG nos describe la finalidad de esta Ley, al señalar que tiene por objeto “la protección, conservación, acrecentamiento, difusión y fomento del patrimonio cultural de Galicia, así como su investigación y transmisión a generaciones futuras.” Pero para averiguar cuál es el bien jurídico perseguido por la norma cultural debemos conocer el objeto material protegido, que estará compuesto por el conjunto de bienes cuyo interés histórico sea digno de ser preservado. Así lo indica el artículo 1.1 de la LPCG, que entiende que el patrimonio cultural de Galicia lo constituyen “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.” Tales bienes –que pueden ser muebles, inmuebles e inmateriales–, han de gozar, conforme al artículo 1.3, de interés artístico, histórico, arquitectónico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico o técnico.

Bajo la perspectiva sectorial que está presente en el ordenamiento protector del patrimonio, el interés general se identifica, para PAREJO

a) La eficacia de las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la flora y la fauna y de la protección del patrimonio cultural y del paisaje.”

Por su parte, el artículo 4.d) de la LOUG contempla como uno de los fines de la actividad urbanística, en desarrollo de los principios rectores enunciados en los artículos 45 , 46 y 47 de la CE, el de “Preservar el medio físico, los valores tradicionales, las señas de identidad y la memoria histórica de Galicia.”

JULIÁN ALONSO GARCÍA

ALFONSO, con el objetivo de su conservación y mejora; mientras que desde la perspectiva urbanística, sin desconocer el valor propio de ese mismo interés, lo contempla en unión de otros dentro de un todo más complejo¹⁰⁷. En esta visión global de la ciudad subordinada a la satisfacción de las necesidades económicas y sociales, la protección de su patrimonio juega un importante papel. Profundizando en esta idea, SANZ-PASTOR Y PALOMEQUE confronta esa acción protectora con la realidad del propio crecimiento y configuración de la ciudad, de forma que la mejora del medio urbano debe prestar especial atención a determinados inmuebles o conjuntos que reflejan su historia, su arte y, en definitiva, su identidad¹⁰⁸.

El objeto material de protección que percibe la normativa urbanística no se identifica plenamente con el contemplado por la ley sectorial cultural. La línea divisoria que marca ésta, a juicio de GONZÁLEZ-VARAS IBAÑEZ, es la que acoge dentro de su ámbito a los bienes formalmente declarados y deja al margen aquellos otros que, aún siendo parte del patrimonio histórico, por carecer de ese reconocimiento oficial serían susceptibles de ser protegidos y conservados en el ámbito urbanístico¹⁰⁹. De esa misma idea participa ALONSO IBAÑEZ, cuando afirma que el parámetro que traza los confines entre las zonas ambientales en las que la presencia de valores culturales impone una acción de tutela y conservación

¹⁰⁷ PAREJO ALFONSO, L., “Urbanismo y Patrimonio Histórico”, *Patrimonio Cultural y Derecho*, núm. 2, 1998, pág. 55.

¹⁰⁸ SANZ-PASTOR PALOMEQUE, C. J., “Reflexiones sobre la protección del Patrimonio Cultural Inmobiliario mediante planes de Urbanismo”, *RDU*, núm. 88, mayo-junio, 1984, pág. 19.

¹⁰⁹ En ese sentido, señala este autor que, conforme al artículo 46 de la CE, “el urbanismo recibe el encargo de proteger el patrimonio cultural de las ciudades no agraciado por la legislación de patrimonio histórico y se ve envuelto en la realización de un programa de tipo cultural, como puede fácilmente advertirse, desde el momento en que la legislación de patrimonio histórico restringe su ámbito de aplicación a favor de ciertos bienes culturales” (GONZÁLEZ-VARAS IBAÑEZ, S., *La rehabilitación urbanística*, Aranzadi, 1998, pág. 29).

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

desde la legislación cultural y la urbanística, lo proporciona la declaración formal como BIC o cualquiera de las previstas en la legislación autonómica¹¹⁰. No obstante, como tendremos ocasión de comprobar en su momento, nuestra LPCG también incluye dentro de su ámbito de aplicación al patrimonio cultural no declarado formalmente, imponiendo no pocas limitaciones en relación con los planes, programas y proyectos que por su incidencia sobre el territorio puedan implicar riesgo de destrucción o deterioro del patrimonio cultural de Galicia.

En cualquier caso, no es infrecuente, sino todo lo contrario, la coincidencia en el objeto material de protección en los dos órdenes normativos¹¹¹. La legislación gallega incluso llega más lejos en esa identificación cuando declara incluidos en el Inventario general del patrimonio cultural de Galicia, previsto en la LPCG, los bienes recogidos en los catálogos de las diversas figuras de planeamiento urbanístico.

Pero donde realmente se percibe la diferente visión del hecho cultural por los dos ordenamientos, por lo menos en el ámbito gallego, no es tanto en la dicotomía entre el bien cultural declarado y el no declarado, sino entre el portador de valores históricos, artísticos y arquitectónicos singularizados y el que tiene un interés histórico-tradicional que ha de ser entendido dentro de un ámbito más amplio. Esta idea, que ya hemos avanzado al analizar la legislación de aplicación

¹¹⁰ ALONSO IBÁÑEZ, M. R., “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*, núm. 1, 1997, pág. 119.

¹¹¹ Así lo confirma la jurisprudencia del TSJ de Cataluña, en su sentencia de 7 de abril de 2006 (Aranz. 2007, 254), que dice:

“Aunque el bien jurídico protegido en la legislación urbanística, por un lado, y en la reguladora del patrimonio cultural público, por el otro, sea distinto, sin embargo, ambas normativas pueden recaer y tener por objeto elementos –en este caso, inmuebles– coincidentes.”

JULIÁN ALONSO GARCÍA

en la materia, supone que, mientras la legislación de patrimonio contempla su objeto de protección por su reconocido valor propio susceptible de ser trasmisor de conocimientos de la historia del hombre, la urbanística lo considera un elemento más –junto con el agrario, forestal, natural, etc.– que da coherencia al medio en el que se encuentra¹¹². Ello explica el empeño de la LOUG por establecer un régimen del suelo de núcleo rural y de suelo rústico en el que la integración de las edificaciones y construcciones históricas y tradicionales constituya una de sus señas de identidad.

B) LOS BIENES CULTURALES INMUEBLES EN LA NORMATIVA SOBRE PATRIMONIO CULTURAL

a) El valor cultural como presupuesto de la protección de los bienes integrantes del patrimonio histórico

El valor cultural de los bienes integrantes del patrimonio histórico constituye una utilidad inmaterial que, como señala ALONSO IBÁÑEZ, se tutela sobre la manifestación física que le sirve de soporte; pero para que dichos bienes merezcan tal consideración deben ser portadores del interés específico (artístico, histórico, arqueológico, etc.) que requiera la norma¹¹³. Se sitúa de esta forma en dos planos distintos el objeto material y el valor o función cultural que reviste. El

¹¹² En esa línea, ALONSO IBÁÑEZ destaca que la ordenación territorial no debe limitarse a alcanzar sus objetivos mediante la introducción de medidas de conservación de “construcciones de interés”, sino que debe comprender varias políticas coordinadas, entre las cuales, la política sectorial de tutela de los espacios culturales ha de situarse al mismo nivel que las de conservación de la naturaleza, de equipamientos y servicios y de infraestructuras (*Los espacios culturales...*, ob. cit., pág. 21).

¹¹³ ALONSO IBÁÑEZ, M. R., *Los espacios culturales...*, ob. cit., págs. 51-52.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

primero constituye el presupuesto, no el fin de la acción pública de tutela¹¹⁴. Pero, en términos generales, el valor cultural se convierte en valor jurídico, a juicio de ALONSO IBÁÑEZ, cuando nos encontramos ante bienes formalmente declarados con arreglo a la legislación de patrimonio histórico¹¹⁵.

El valor cultural constituye, a juicio de BARRERO RODRÍGUEZ un concepto jurídico indeterminado que debe ser determinado mediante una labor en la que podrán ser utilizados todos los criterios de interpretación válidos en Derecho¹¹⁶. El término *cultural* admite múltiples y variadas acepciones, pero la que a nosotros nos interesa es la que se refiere al valor que hace del bien un objeto digno de preservación por trascender su puro interés patrimonial para convertirse en algo que la colectividad tiene derecho a disfrutar¹¹⁷. La citada autora analiza el concepto de cultura desde tres puntos de vista, a saber, mediante el estudio del ordenamiento histórico-artístico español, mediante su concepción doctrinal y desde un punto de vista estrictamente semántico. Analizando la legislación histórico-artística que precede a la LPHE, los bienes culturales serían los que aportan conocimientos de la historia del hombre en su más amplia dimensión, constituyendo el interés histórico una concreta manifestación del valor cultural. La doctrina identifica cultura con civilización, y en consecuencia, el bien posee valor cultural cuando es revelador de las formas de vida humanas en cualquiera de

¹¹⁴ Según ALONSO IBÁÑEZ, el artículo 1.2 de la LPHE –que equivale al artículo 1.3 de la LPCG– proporciona el criterio de identificación de los bienes que integran el patrimonio histórico español dotados de un valor inmaterial: “el ser instrumento de Cultura, valor cultural que hace merecedor al bien u objeto que lo reúne de una protección especial, y que es por tanto, el eje sobre el que gira el régimen jurídico de protección que se establece”. El bien dotado de interés histórico es, en consecuencia, objeto de protección *ope legis*, no por gozar de tal interés, sino por derivarse de él un valor cultural (*El patrimonio histórico. Destino...*, ob. cit., págs. 137-138).

¹¹⁵ ALONSO IBÁÑEZ, M. R., *Los espacios culturales...*, ob. cit., pág. 51.

¹¹⁶ BARRERO RODRÍGUEZ, *La ordenación jurídica...*, ob. cit., págs. 162-163.

¹¹⁷ *Ibidem*, pág. 165.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

sus manifestaciones. Desde el punto de vista semántico, el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua define la *cultura*, entre otras acepciones, como el “conjunto de modos de vida y costumbres, conocimiento y grado de desarrollo artístico, científico, industrial, en una época o grupo social”¹¹⁸. Estas tres nociones coinciden en poner de relieve, para considerar una manifestación como cultural, su idoneidad para aportar conocimientos sobre los acontecimientos puntuales o cotidianos de la vida de un pueblo.

Para entender hasta dónde alcanza la dimensión histórica de un bien necesitamos saber qué entendemos por *historia*. Acudiendo una vez más al Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, podemos definirla, por una parte, como “la relación de sucesos públicos y políticos de los pueblos”, y por otra, como la relación de “sucesos, hechos o manifestaciones de la actividad humana de cualquiera otra clase”. Tenemos, pues, dos acepciones de historia: una estricta y otra amplia. El valor cultural “se haría equiparable –en palabras de BARRERO RODRÍGUEZ– a la historia en su sentido más amplio, comprensiva de todas las manifestaciones o facetas del actuar humano”, mientras que el valor histórico en sentido estricto hará referencia “los grandes hechos que conforman la vida pública de un pueblo”¹¹⁹. Esta última consideración de lo histórico sería, pues, una faceta concreta del concepto amplio de cultura.

No obstante lo dicho, estas acepciones son demasiado extensas, por lo que precisan un criterio que determine el valor histórico de un bien. ÁLVAREZ ÁLVAREZ destaca varios criterios que superan a los arbitrarios y caprichosos de la fijación de plazos de antigüedad y de establecimiento de fechas límite, a los que acuden frecuentemente las leyes españolas y extranjeras. Los criterios que aporta

¹¹⁸ *Ibidem*, págs. 165-169.

¹¹⁹ *Ibidem*, pág. 174.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

este autor son: la importancia del suceso, la valoración que de él tenga la Humanidad, la significación del objeto y la prudencia, para evitar con ésta última que los más variados objetos sean considerados de interés histórico¹²⁰.

b) Una aproximación a la naturaleza jurídica de los bienes culturales

El interés histórico, al que acabamos de hacer referencia, constituye el atributo esencial sin el cual el bien carece de valor cultural digno de ser protegido. En ese sentido, la teoría de los bienes culturales formulada en el seno de la Comisión FRANCESCHINI¹²¹ sustituye, como señala PAREJO ALFONSO, la visión del bien centrada en su valor artístico por otra que incorpora una referencia a la historia de la civilización. Dicha teoría justifica la acción pública sobre los bienes culturales, aún siendo éstos de titularidad privada. Para ello, se concibe como dividida la propiedad de dichos bienes, distinguiendo en ella una titularidad patrimonial, que corresponde al propietario del soporte físico, de la propiedad de la utilidad cultural, que recae en la colectividad. Tal construcción, obviamente, está estrechamente vinculada a la función social de la propiedad, que proclama el artículo 33.2 de la CE¹²².

¹²⁰ ÁLVAREZ ÁLVAREZ, J. L., *Estudios sobre el patrimonio histórico español y la Ley de 25 de junio de 1985*, Civitas, 1989, págs. 107-108.

¹²¹ El concepto de *bene culturale* fue asumido por la legislación italiana a partir de los trabajos de la Comisión FRANCESCHINI –así llamada en honor a su presidente– que se constituyó en 1964. Como recuerda LÓPEZ BRAVO, con ese término jurídico –asumido por la LPHE– se define el bien cultural como aquel que constituye testimonio material de cultura, por su valor de civilización (“Los bienes culturales en el Derecho estatal y autonómico de España”, *Patrimonio Cultural y Derecho*, núm. 3, 1999, págs. 11-12). Entre los autores que han realizado sus formulaciones a partir del informe emitido por dicha comisión, destaca M. S. GIANNINI con su artículo “I beni culturali”, publicado en 1976.

¹²² PAREJO ALFONSO, L., “La legislación urbanística y la legislación sobre Patrimonio Histórico, instrumentos para la protección de los centros históricos de las ciudades”, Actas de las jornadas de estudio *Recuperación de centros históricos*, Instituto de Estudios Almerienses,

JULIÁN ALONSO GARCÍA

Por su parte, PÉREZ MORENO refuerza la idea de la intervención administrativa sobre el patrimonio cultural para garantizar el cumplimiento de su función social, de forma paralela a la ablación del derecho privado¹²³. No obstante, la invasión del poder público en la esfera del dominio privado sobre los bienes culturales, no es ilimitada. Así lo pone de manifiesto el artículo 53.1 de la CE¹²⁴, cuando dice:

Diputación de Almería, 1993, pág. 16. Sostiene GIANNINI –al que se remite MEILÁN GIL– que “el bien cultural tiene como soporte una cosa, pero no se identifica con ella, aunque como tal bien manifiesta el valor cultural inherente a la cosa”. Un mismo objeto puede, por tanto, ser entendido como un bien patrimonial que otorga a su titular una serie de facultades dominicales de contenido económico y como bien cultural objeto de una titularidad colectiva de contenido cultural. El bien cultural es público, no en cuanto bien patrimonial, sino en cuanto “bien de fruición” (“La regulación jurídica del «Camino de Santiago» desde la perspectiva del Estado autonómico”, *Estudios jurídicos sobre el Camino de Santiago*, Fundación Instituto Gallego de Estudios Autonómicos y Comunitarios, 1994, págs. 18-19). PARADA VÁZQUEZ mantiene que no estamos ante un caso arquetípico de propiedad privada, sino que su particular régimen sólo puede ser explicado con la aceptación de una categoría intermedia entre el dominio público y el privado: el bien de interés público, al que se refiere ZANOBINI (*Derecho Administrativo III...*, ob. cit., pág. 242). El bien cultural, afirma PARADA VÁZQUEZ, es un bien de régimen jurídico *sui generis*, normalmente dual, cuyo centro de gravedad no se sitúa en el régimen pertenencial que se une a la detentación de la *cosa*, sino en el determinado por su condición de bien espiritual destinado al disfrute colectivo (*ibidem*, pág. 243). BARRERO RODRÍGUEZ, siguiendo a GRISOLIA, manifiesta que en este tipo de bienes coexisten dos intereses, que son, el del propietario que persigue su máximo aprovechamiento y utilidad económica, y el de la colectividad orientado a conservar los valores que les son inherentes y los hacen merecedores de custodia (*La ordenación jurídica...*, ob. cit., pág. 321).

¹²³ Señala este autor que no se confía de forma controlada a los particulares la plena satisfacción de esta función social, “sino que se realza la necesidad del monopolio administrativo en la gestión en virtud de un título jurídico inserto en el estatuto especial de los bienes culturales” (PÉREZ MORENO, A., “El postulado constitucional de la promoción y conservación del Patrimonio Histórico Artístico”, *RDU*, julio-agosto-septiembre, 1990, pág. 25).

¹²⁴ Entiende ECHEVARRÍA que el derecho de propiedad encuentra en este precepto una doble garantía que viene a compensar la acción delimitadora de la función social que establece el artículo 33.2 de la CE: la reserva de ley y el respeto al contenido esencial del derecho. Dicho contenido esencial no es algo genérico sino que habrá de perfilarse en cada caso concreto, ponderando la incidencia que en él tenga la función social (“El contenido esencial del derecho de propiedad”, *Academia Sevillana del Notariado*, t. VI, Edersa, 1992, pág. 155, citado por OROZCO PARDO, G. y PÉREZ ALONSO, E. J., *La tutela civil y penal del Patrimonio histórico, cultural o artístico*, Monografía Ciencias Jurídicas, McGraw-Hill, 1996, pág. 13). Conciben estos dos autores el contenido esencial del derecho como “aquella parte del contenido del derecho que es

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

“Los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo segundo [titulado *Derechos y libertades*] del presente Título vinculan a todos los poderes públicos. Sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial, podrá regularse el ejercicio de tales derechos y libertades, que se tutelarán de acuerdo con lo previsto en el artículo 161.1.a)¹²⁵.”

No podemos concluir esta aproximación a la naturaleza de los bienes culturales sin plantearnos si el bien es cultural por su propia naturaleza o si precisa de una declaración jurídica formal que le otorgue ese carácter. En tal sentido, BARRERO RODRÍGUEZ intenta resolver la cuestión acerca de si el patrimonio cultural es algo que existe en la realidad, al que el Derecho se limita a reconocer y otorgarle efectos jurídicos, o es una creación normativa hecha al margen de la realidad fáctica. La respuesta, dice, puede encontrarse partiendo del significado del bien cultural como aquel que nos aproxima al conocimiento de las formas de vida, pensar y sentir de los hombres de otro tiempo. El patrimonio cultural sería pues una realidad extrajurídica que compete al legislador cualificar para otorgarle una cobertura jurídica acorde con su relevancia¹²⁶. La declaración de valor cultural del bien tendría, pues, efectos declarativos y no constitutivos.

Esta visión que asumimos de la naturaleza del bien cultural encuentra en la LPCG un claro ejemplo en su artículo 32 que, como se detallará en su

absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida y razón de ser al derecho resulten real, concreta y efectivamente protegidos” (*ibidem*, pág. 12).

¹²⁵ Hace referencia este artículo al recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley.

¹²⁶ BARRERO RODRÍGUEZ, C., *La ordenación jurídica...*, ob. cit., págs. 194-197. En parecidos términos, la STS de 23 de octubre de 1995 (Aranz. 1995, 7766) establece que “El concepto de bien cultural, es un concepto jurídico indeterminado, cuyo contenido debe llenarse a través del expediente de declaración de bien de interés cultural”.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

momento¹²⁷, reconoce el valor cultural de los bienes no declarados formalmente, para someter al control previo de los órganos administrativos los planes, programas o proyectos que puedan implicar un riesgo de destrucción o deterioro del patrimonio cultural de Galicia. En cualquier caso, aún aceptando la tesis de BARRERO RODRÍGUEZ sobre la naturaleza declarativa del acto formal que distingue al bien cultural, entendemos que el principio de seguridad jurídica aconseja rebajar al máximo la apreciación del objeto con valor cultural no reconocido y la cobertura jurídica que se le otorga.

c) Los bienes culturales inmuebles declarados

De los bienes que cuentan con una declaración oficial de valor cultural sólo nos interesan los que tienen la condición de inmuebles, ya que sólo en éstos inciden las actuaciones urbanísticas de uso del suelo y el subsuelo, objeto de nuestro estudio. El artículo 34 de la LPCG los define de esta manera:

“A los efectos previstos en esta ley tienen la consideración de bienes inmuebles, además de los enumerados en el artículo 334 del Código Civil, todos aquellos elementos que puedan considerarse consustanciales con los edificios y formen parte de los mismos o la hubiesen formado en otro tiempo.”

Se incluirían también dentro de los bienes inmuebles que forman parte del patrimonio cultural, a la vista de este precepto, los de naturaleza mueble que forman parte de una edificación, o, como afirma BENSUSAN MARTÍN, como elementos que suelen formar parte de un todo con él o le imprimen estilo¹²⁸. La

¹²⁷ Véase a tal efecto lo señalado en el capítulo V.

¹²⁸ BENSUSAN MARTÍN, M. P., *La protección urbanística...*, ob. cit., págs. 20-21.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

relación de los bienes considerados inmuebles del artículo 334 del CC, a la que remite la LPCG, nos puede servir para completar la definición de bien inmueble¹²⁹, pero contempla elementos que difícilmente encuentran acomodo en el sector normativo que nos ocupa¹³⁰. Además de aquellos objetos accesorios del bien principal, en lo que debemos reparar para considerar a éste como inmueble es su adherencia al suelo o, como indican DÍEZ-PICAZO y GULLÓN, su incapacidad para desplazarlo¹³¹. En cualquier caso, la LPCG otorga a los bienes inmuebles declarados una protección especial, con un régimen más desarrollado que el de los muebles. Non en vano, las distintas categorías de BIC que contempla la Ley responden a un interés cultural vinculado a bienes inmuebles.

Para que los bienes inmuebles adquieran al reconocimiento formal de su valor cultural deben estar dotados, pues, de un interés histórico que, valorado en función de su predicamento y significación cultural, determina una mayor o menor intensidad en su protección jurídica. Tres son en la LPCG las clases de bienes culturales inmuebles objeto de declaración, cada uno con su propio régimen de protección: los bienes de interés cultural, los bienes catalogados y los bienes inventariados. Aún contemplando la Ley para cada tipo de bien un régimen específico, contiene además una serie de reglas de protección y conservación comunes a todos ellos.

¹²⁹ De este precepto del CC nos sirven como bienes inmuebles las tierras, edificios, caminos, construcciones, árboles, minas, canteras, etc.

¹³⁰ No podemos acoger como bienes inmuebles en nuestro ámbito de estudio algunos otros recogidos en el CC, como las máquinas, instrumentos y utensilios de naturaleza mueble, concesiones administrativas de obras públicas y las servidumbres y demás derechos reales, por muy vinculados que estén a un inmueble, los abonos destinados al cultivo de una heredad, etc.

¹³¹ Los inmuebles son, para estos autores, “bienes de situación fija e inmodificable en el espacio” (DÍEZ-PICAZO, L. y GULLÓN, A., *Sistema de Derecho Civil*, vol. I, 12ª ed., Tecnos, 2012, pág. 388).

JULIÁN ALONSO GARCÍA

Nos referiremos a continuación a las diversas modalidades de bienes integrantes del patrimonio cultural de Galicia distinguidos formalmente.

a') Bienes de interés cultural y sus modalidades

Como es bien sabido, los BIC ostentan el máximo grado de protección legal entre todos los bienes culturales¹³². Así los define el artículo 8.1 de la LPCG:

“Los bienes muebles, inmuebles e inmateriales más destacados del patrimonio cultural de Galicia serán declarados bienes de interés cultural mediante Decreto de la Xunta de Galicia, a propuesta de la Consellería de Cultura, y se inscribirán en el Registro de Bienes de Interés Cultural de Galicia.”

Conforme al apartado 5 del artículo 8, la condición de BIC se extiende tanto al suelo como al subsuelo sobre el que se asienta el inmueble. Estos bienes serán objeto de inscripción en un registro *ad hoc* –diferenciado del registro general de la Administración del Estado, en el que también se inscribirán¹³³– para poder gozar de la máxima protección prevista en la ley. Su reconocimiento formal lo adquieren tras la superación del procedimiento individualizado, previsto en los artículos 9 y siguientes de la LPCG y desarrollado en el Decreto 430/1991, de 30 de diciembre, que finaliza con una declaración de BIC acordada por el Consello de la Xunta de Galicia, a propuesta del conselleiro de Cultura. Además, según la

¹³² Evitaremos en este trabajo un estudio pormenorizado de los bienes inmuebles de interés cultural. Para un análisis detallado sobre ellos destacamos, como obras de referencia, las ya citadas de BARRERO RODRÍGUEZ, C., *La ordenación jurídica...*, ob. cit. (págs. 210-230) y de ALEGRE ÁVILA, J. M., *Evolución y régimen...*, t. I, ob. cit. (págs. 338-363).

¹³³ El artículo 14.5 de la LPCG dispone que “De las inscripciones y anotaciones en el Registro de Bienes de Interés Cultural se dará cuenta al Registro General de Bienes de Interés Cultural del Estado, a fin de que se hagan las correspondientes inscripciones y anotaciones en el mismo.”

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

LPCG, gozan de la misma condición, de conformidad con su disposición adicional 1ª, los que se encuentren en el ámbito territorial de comunidad autónoma “que hubiesen sido declarados de interés cultural con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley”¹³⁴.

Los BIC de naturaleza inmueble deben pertenecer a una de las categorías en las que se clasifican¹³⁵, de tal forma que aquellos constituirían el género y los monumentos, jardines, conjuntos, etc. serían las especies. Así lo declara la STS de 2 de diciembre de 1994 (Aranz. 1994, 10023), que atribuye un régimen específico para cada una de estas categorías, inaplicable a las demás que integran el género. Además, la pertenencia del inmueble o conjunto de inmuebles a una de las aludidas especies viene determinada por un criterio estrictamente formal, de suerte que la declaración de BIC constituye una investidura jurídico-formal que produce la transformación de aquellos bienes con interés histórico o artístico en una categoría legal con un régimen propio de protección¹³⁶.

En cualquier caso, la inclusión de un inmueble con interés histórico en una categoría determinada no es aleatoria, sino que debe ser el resultado del adecuado análisis por parte de los órganos encargados de la tutela del patrimonio cultural,

¹³⁴ Se incluirían aquí los BIC declarados con anterioridad por ministerio de la LPHE o, al amparo de ésta, de forma individualizada mediante real decreto.

¹³⁵ El apartado 3 del artículo 8 dispone en tal sentido lo siguiente:

“Los bienes inmuebles serán declarados de interés cultural atendiendo a las siguientes clases: monumento, conjunto histórico, jardín histórico, sitio o territorio histórico, zona arqueológica, lugar de interés etnográfico y zona paleontológica.”

¹³⁶ VICENTE DOMINGO señala al respecto que lo que convierte un centro histórico en un conjunto histórico es el mecanismo administrativo de su declaración como BIC; entendida ésta como una investidura jurídico-formal que opera tal transformación cuando en el primero concurren especiales niveles de interés histórico o artístico (“Consideraciones críticas...”, ob. cit., págs. 126-127).

JULIÁN ALONSO GARCÍA

que permita considerarlo de una forma y no de otra¹³⁷. A los efectos de la LPCG, estas categorías en las que se encuadra todo bien inmueble declarado BIC son, conforme al artículo 8.4, las siguientes:

- Monumento: es la construcción u obra producto de la actividad humana, de relevante interés histórico, arquitectónico, arqueológico, artístico, etnográfico, científico o técnico, con inclusión de los muebles, instalaciones y accesorios que expresamente se señalen como parte integrante del mismo, y que por sí sola constituya una unidad singular.
- Conjunto histórico: es la agrupación de bienes inmuebles que forman una unidad de asentamiento, continua o dispersa, condicionada por una estructura física representativa de la evolución de una comunidad humana, por ser testimonio de su cultura o constituir un valor de uso y disfrute para la colectividad, aunque individualmente no tengan una especial relevancia.
- Jardín histórico: es el espacio delimitado, producto de la ordenación por el hombre de elementos naturales, a veces complementado con estructuras de fábrica, y estimado de interés en función de su origen o pasado histórico o de sus valores estéticos, sensoriales o botánicos.

¹³⁷ El TS en su sentencia de 6 de noviembre de 2008 (Aranz. 2008, 6664) –aludida en la STSJ de Galicia, de 1 de diciembre de 2011 (Aranz. 2011, 943)–, recuerda así esta exigencia:

“[...] la declaración de bien de interés cultural ha de hacerse de modo que resulte conforme con el Ordenamiento Jurídico, y no puede aceptarse que la Administración declare como tal un bien que no encaje en una determinada categoría de las que establece la norma o, lo que es lo mismo, que no reúna las condiciones que han de caracterizar a ese bien para que se le pueda otorgar tal condición y la protección que de la misma dimana, y ello porque no puede encuadrarse un bien en cualquier categoría a cualquier precio, o, en todo caso, ya que esa decisión ha de ser motivada y esa motivación o justificación no puede ser arbitraria o carente de lógica.”

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

- Sitio o territorio histórico: es el lugar o paraje natural vinculado a acontecimientos o recuerdos del pasado, creaciones culturales o de la naturaleza, y a obras del hombre que posean valores históricos o técnicos.
- Zona arqueológica: es 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.
- Lugar de interés etnográfico: es aquel paraje natural, conjunto de construcciones o instalaciones vinculadas a formas de vida, cultura y actividades tradicionales del pueblo gallego.
- Zona paleontológica: es el lugar en que hay vestigios fosilizados o no que constituyan una unidad coherente y con entidad propia.

b') Bienes catalogados

La LPCG sitúa en un peldaño inferior, respecto de la protección otorgada a los BIC, a otros inmuebles con valor cultural reconocido, que denomina catalogados. Para adquirir tal condición, estos bienes serán objeto de inclusión en el Catálogo del patrimonio cultural de Galicia previsto en el artículo 17 y siguientes de la LPCG, cuya gestión depende de la Consellería de Cultura. Los bienes inmuebles catalogados de la ley gallega constituyen una categoría jurídica que no encuentra parangón en la LPHE.

Por su denominación, es frecuente la confusión terminológica entre los bienes incluidos en el catálogo de la Administración autonómica cultural y aquellos otros que, por su inclusión en los catálogos de los instrumentos de planeamiento, gozan de la protección que les proporciona la norma urbanística.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

Eso no impide que muchos bienes inmuebles de relevante valor cultural –o no tan relevante– formen parte de unos y otros instrumentos, de la Administración autonómica y de la local, y gocen de un régimen jurídico duplicado, aplicable en ámbitos diferenciados en la medida en que sea posible su compatibilidad.

En esta clase de bienes inmuebles no se distinguen categorías clasificatorias, al modo de los BIC, y su inclusión en el catálogo de la Consellería de Cultura¹³⁸ viene determinada por la singularidad individual del bien, con independencia de la concurrencia de una predeterminada configuración física o un específico interés histórico, arquitectónico, arqueológico, etc. En estos términos los considera el artículo 17.1 de la LPCG merecedores de incorporación al Catálogo:

“Los bienes del patrimonio cultural de Galicia que, sin llegar a ser declarados de interés cultural, posean especial singularidad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 1.3 de la presente ley, serán incluidos en el Catálogo del patrimonio cultural de Galicia y gozarán de la protección para los bienes catalogados en esta ley.”

En la actualidad pocos bienes inmuebles gozan de la condición de bienes catalogados; únicamente tienen esa consideración las rutas enmarcadas en la denominación general de Camino de Santiago distintas del Camino Francés que hayan sido delimitadas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1.4 de la LPCS¹³⁹. La escasez de bienes catalogados pese a la previsión legal, pone de

¹³⁸ El procedimiento para la inclusión de un bien en el Catálogo se regula en los artículos 18 a 20 de la LPCG.

¹³⁹ A día de hoy han sido oficialmente delimitados: el Camino del Norte, ruta del interior, también conocido como Camino Primitivo o de Oviedo (en virtud del Decreto 267/2012, de 5 de diciembre); los tramos que discurren por el término municipal de Santiago de Compostela, del Camino del Norte, del Camino Portugués, de la Ruta de la Plata y del Camino de Fisterra (Decreto

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

relieve lo innecesario de mantener este nivel de protección intermedio entre los BIC y los bienes inventariados; categorías éstas que bastarían para acoger perfectamente, en función de su mayor o menor significación histórico-artística, a todos los inmuebles merecedores de una declaración formal de valor cultural.

c') Bienes inventariados

Un tercer nivel de protección de los bienes culturales declarados lo ocupan aquellos que, sin tener la condición de BIC o de bienes catalogados, merezcan ser conservados por reunir el suficiente interés histórico-artístico. Para alcanzar ese *status* los bienes deben incorporarse al Inventario general del patrimonio cultural de Galicia que instaura el artículo 22 de la LPCG¹⁴⁰. El apartado 1 de este artículo establece lo siguiente:

“El Inventario general del patrimonio cultural de Galicia lo conforman los bienes declarados de interés cultural, los catalogados y aquellos otros a que hace referencia el artículo 1.3 de la presente Ley y que, sin estar incluidos entre los anteriores, merezcan ser conservados.”

A la vista del precepto, en puridad son bienes inventariados tanto los BIC como los catalogados, como los que no alcancen esa distinción pero que merezcan ser conservados. En ese sentido, LÓPEZ BRAVO concibe el Inventario general del patrimonio cultural de Galicia como un instrumento legal con una clara vocación totalizadora, que incluye en su seno a los BIC, los bienes catalogados y

154/2013, de 5 de septiembre); el Camino Inglés (Decreto 110/2014, de 4 de septiembre), y el Camino del Norte, Ruta de la Costa (Decreto 158/2014, de 27 de noviembre).

¹⁴⁰ El artículo 22.2 de la LPCG instituye así este instrumento:

“Se crea el Inventario general del patrimonio cultural de Galicia, como instrumento básico de protección adscrito a la Consellería de Cultura.”

JULIÁN ALONSO GARCÍA

los inventariados¹⁴¹. No obstante, por exclusión, reservamos tal calificativo únicamente para estos últimos, pese a que el Inventario lo integran todos ellos.

Los bienes inventariados pueden ser muebles, inmuebles e inmateriales, a diferencia de los que integran, conforme a la LPHE, el Inventario general, que se limita a los bienes muebles del patrimonio histórico español no declarados BIC. La condición de bien inventariado requiere, conforme al artículo 23 de la LPCG, la previa tramitación del correspondiente expediente, que habrá de sustanciarse siguiendo los cauces procedimentales previstos en el Decreto 232/2008, de 2 de octubre. Pero existe otra forma de inclusión, únicamente prevista para bienes inmuebles, que, pese a venir amparada en una disposición adicional de la LPCG, se ha convertido en la práctica en la regla general de atribución de la condición de inventariados a un gran número de inmuebles. Así lo establece la disposición adicional 2ª:

“En virtud de esta ley se incluyen en el Inventario general del patrimonio cultural de Galicia todos aquellos bienes recogidos en los catálogos de las normas complementarias y subsidiarias de planeamiento de las provincias de A Coruña, Lugo, Ourense y Pontevedra, aprobadas por la Orden de la Consellería de Ordenación del Territorio y Obras Públicas de 3 de abril de 1991, así como los contenidos en los catálogos de cualquier otra figura de planeamiento.”

Con esta previsión legal se produce un reconocimiento formal en el ámbito cultural, a la atribución por parte de los órganos urbanísticos, municipales y autonómicos, de un régimen de protección a ciertos inmuebles de interés histórico-artístico local o provincial. Esa inclusión indirecta en el Inventario

¹⁴¹ LÓPEZ BRAVO, C. “Los bienes culturales...”, ob. cit., págs. 25-26.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

general del patrimonio cultural de Galicia a través de los instrumentos urbanísticos, finalmente va a producir los mismos efectos en los inmuebles afectados que si hubieran accedido a aquel en virtud de un expediente individualizado¹⁴².

A través de esta vía urbanística de integración de bienes inmuebles en el acervo común compuesto por todos los bienes del patrimonio cultural de Galicia, se produce una identificación del ámbito material que contemplan la legislación cultural y la urbanística. Converge aquí el reconocimiento local del valor cultural del bien inmueble con el que lo singulariza como portador de un interés que trasciende ese ámbito. La aplicación de regímenes diferenciados que se deriva de esa confluencia puede dar lugar a situaciones conflictivas en las que las dos administraciones implicadas querrán hacer valer sus competencias, en especial cuando ambas pretendan ejercer sus funciones de control.

d) Los entornos de los bienes culturales

La tutela de los bienes culturales inmuebles requiere del establecimiento de una segunda zona de protección que, como señala ÁLVAREZ ÁLVAREZ, permita tener un control del derecho de sus titulares mediante la imposición de

¹⁴² Así lo reconoce el TSJ de Galicia en su sentencia de 17 de junio de 2004 (Aranz. 2005, 197772):

“[...] la previsión contenida en la disposición adicional segunda de la Ley 8/95, sobre patrimonio cultural de Galicia, permite considerar a los expedientes de los instrumentos de ordenación urbanística como cauce hábil para la correspondiente catalogación de un inmueble en el ámbito de que aquí se trata, lo que encuentra pleno sentido ante el significado y alcance de la catalogación decidida en dichos instrumentos de ordenación previa la correspondiente tramitación en la que se incluye la intervención de la Administración Autónoma competente en materia de patrimonio cultural, cauce el mencionado plenamente compatible con los específicos supuestos de tramitación de expedientes regulados en la propia Ley 8/1995.”

JULIÁN ALONSO GARCÍA

servidumbres, indemnizables o no, que garanticen el respeto al valor histórico o artístico del bien declarado¹⁴³. La determinación de un área contigua o próxima al bien principal es, pues, una medida de protección de éste, que tiene por finalidad, como manifiesta el TSJ de Galicia en su sentencia de 30 de abril de 2003 (Aranz. 2003, 267615), “la conservación de la armonía, la afinidad visual y correspondencia de todo el entorno, pues si la protección legal se limita al propio bien la tutela sería parcial y poco efectiva.”¹⁴⁴

La LPCG se ocupa del entorno de los bienes inmuebles culturales estableciendo la necesidad de que en la declaración formal que les otorga ese carácter se delimite un espacio que integre los elementos geográficos y naturales igualmente merecedores de protección. Así lo prevé el artículo 11.1.b), al disponer que en el expediente de declaración de un BIC inmueble “habrán de figurar perfectamente definidas sus relaciones con el área territorial a que pertenece, así como la protección de los accidentes geográficos y elementos naturales que conformen su entorno, que aparecerá delimitado también gráficamente, en atención a su adecuada protección, contemplación y estudio”, y el 12.2, según el cual, dicha declaración deberá describir clara y exhaustivamente el inmueble delimitándolo gráficamente con el entorno afectado. Además, para reforzar esta idea de vinculación del BIC con su entorno, el artículo 36, –

¹⁴³ ÁLVAREZ ÁLVAREZ, J. L., *Estudios sobre el patrimonio...*, ob. cit., pág. 149.

¹⁴⁴ Añade la citada sentencia lo siguiente:

“El propio preámbulo de la Ley 8/1995 destaca la incidencia que la protección tiene en el entorno del bien catalogado y de interés cultural cuando declara que los inmuebles, especialmente los monumentos, se entienden integrados en un contexto que es su territorio, y no como elementos aislados, de modo que si la tutela se limitase al propio inmueble sería insuficiente en cuanto que la falta de armonía visual del conjunto quedaría en evidencia, se aislaría el propio bien del entorno (en contra de la voluntad de legislador) y podría conducir a un llamativo contraste de la belleza estética del mismo con el conjunto del que forma parte.”

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

regulador del régimen de desplazamiento de los inmuebles que gozan de esta condición– advierte que ambos son inseparables.

Especial atención presta la LPCG al entorno de los monumentos, al disponer en su artículo 44.1 que “estará constituido por los inmuebles y espacios colindantes inmediatos y, en casos excepcionales, por los no colindantes o alejados, siempre que una alteración de los mismos pueda afectar a los valores propios del bien de que se trate, su contemplación, apreciación o estudio.”

También los bienes inmuebles incorporados al Catálogo del patrimonio cultural de Galicia deben disponer de un espacio contiguo de protección. En este sentido, el artículo 19 de la LPCG dispone que el expediente de inclusión del inmueble en este instrumento recogerá “todos aquellos elementos que lo integran, el entorno afectado, considerado como un territorio gráficamente delimitado en que los elementos geográficos y naturales también gozarán de protección.” Ese espacio delimitado permitirá a los órganos de la Consellería de Cultura ejercer la potestad que le otorga el artículo 52.2 de la LPCG para autorizar las actuaciones que tengan lugar en él.

Por el contrario, no contiene la LPCG una previsión de determinación del entorno de los inmuebles inventariados que, al amparo del artículo 54, justifique el ejercicio de la potestad administrativa autorizatoria de las actuaciones que afecten a dichos bienes. Esta falta de referencia espacial deriva en inseguridad jurídica, que la Administración cultural intenta paliar –a nuestro juicio, indebidamente– acudiendo a la normativa urbanística, y concretamente a las

JULIÁN ALONSO GARCÍA

NCSP de A Coruña, Lugo, Ourense y Pontevedra, para encontrar la identificación de esa área de protección¹⁴⁵.

Lo que sí está previsto en el Decreto 232/2008 es una facultad de delimitación de un entorno de protección en los expedientes para la incorporación de bienes inmuebles al Inventario general del patrimonio cultural de Galicia. En el caso de que no se haga uso de esa facultad delimitadora, el citado decreto establece unas áreas de protección genéricas –variables en función de la consideración de los inmuebles afectados como patrimonio etnográfico, como arquitectura religiosa, civil y militar, o como restos arqueológicos¹⁴⁶– que coinciden en sus dimensiones con las indicadas en las NCSP provinciales.

e) Los bienes culturales inmuebles no declarados

¹⁴⁵ Véase al respecto lo manifestado en páginas posteriores sobre los entornos de los elementos histórico-artísticos en la legislación urbanística.

¹⁴⁶ El artículo 12 del Decreto 232/2008, de 2 octubre, que regula el Inventario general del patrimonio cultural de Galicia establece lo siguiente:

“1. Cuando se trate de bienes inmuebles, en la resolución por la que se incoe el procedimiento podrá establecerse un entorno de protección específico del bien objeto de inclusión.

2. De no ser así, serán de aplicación, por la posible afección al bien, 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.

3. Cuando varios elementos singulares se articulen en un conjunto, el área de influencia se trazará a partir de los elementos más exteriores del conjunto y abarcará la totalidad de aquél.

4. Estos entornos de protección genéricos podrán ser objeto de adaptación en el planeamiento urbanístico correspondiente, con el informe favorable de la Dirección General de Patrimonio Cultural.”

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

Además de los bienes declarados formalmente como BIC, catalogados o inventariados, también son objeto de la LPCG, según su artículo 1.3, aquellos otros que, por su interés artístico, histórico, arquitectónico, paleontológico, arqueológico, etnográfico, científico y técnico, integran el patrimonio cultural de Galicia. De entre los inmuebles que forman también parte de este patrimonio, la Ley incluye expresamente los conjuntos urbanos, los lugares etnográficos, los yacimientos y zonas arqueológicas, así como los sitios naturales, jardines y parques que tengan valor artístico, histórico o antropológico. En definitiva, el artículo 1.1 declara que constituye el patrimonio cultural de Galicia el conjunto de “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.”

La Ley contempla, pues, el patrimonio cultural en un sentido amplio y en otro más estricto, que se limitaría a los bienes declarados formalmente con un régimen jurídico específico¹⁴⁷. No obstante –como veremos en capítulos posteriores–, los bienes no distinguidos con tal reconocimiento formal y que están dotados de la suficiente significación histórico-artística gozan en la LPCG de un régimen de tutela del que carece la legislación de fuera de Galicia, incluida la LPHE.

¹⁴⁷ La STSJ de Galicia de 31 de octubre de 2002 (Aranz. 2003, 112930) contribuye así a despejar las dudas que genera la frecuente confusión entre uno y otro:

“[...] incurre dicha demanda en el error de equiparar el Patrimonio Histórico Español con el conjunto de los Bienes de Interés Cultural siendo así que aquél es mucho más amplio pues incluye, además de dichos bienes, todos aquellos otros que no gozan de semejante calificación, reservada tan solo para los más relevantes del Patrimonio, tal como se desprende de los artículos 1.3, 9, 25 y otros diversos de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.”

JULIÁN ALONSO GARCÍA

En concreto, la ley estatal distingue ese patrimonio cultural amplio¹⁴⁸ del más restringido, compuesto, conforme a su artículo 1.3, por los bienes más relevantes del patrimonio histórico español, que deberán ser inventariados o declarados de interés cultural. Pese a ese reconocimiento expreso, la LPHE sólo prevé para los bienes que componen el patrimonio cultural no declarado una serie de medidas protectoras cautelares y provisionales. En este sentido, el artículo 25 establece un régimen suspensivo de las obras de demolición o de cambio de uso de inmuebles integrantes del patrimonio histórico español no declarados de interés cultural durante un plazo máximo de seis meses dentro de los cuales la administración competente en materia de urbanismo deberá resolver sobre la procedencia de la aprobación inicial de un plan especial o de otras medidas de protección urbanística. Igualmente, el artículo 37.2 atribuye a la Administración cultural la potestad, compatible con la anterior, de paralizar el derribo u otra clase de obra en un bien no declarado de interés cultural siempre que aprecie la concurrencia en él de valores histórico-artísticos, durante un plazo máximo de treinta días, en el que aquella resolverá en favor de la continuación de la obra o intervención iniciada o procederá a incoar la declaración de bien de interés cultural.

La LPCG, a pesar de no dotar expresamente a la Administración de una potestad como la descrita, otorga a los bienes culturales no declarados una tutela de la que carece la ley estatal: la que reconoce el artículo 32, que tiene por objeto el patrimonio cultural de Galicia, entendido en su más amplia extensión, puesto en

¹⁴⁸ El artículo 1.2 de la LPHE describe los bienes que lo componen en estos términos:

“Integran el Patrimonio Histórico Español 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.”

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

peligro de destrucción o deterioro. No desvelaremos aquí los supuestos que darían lugar a la aplicación del precepto ni las medidas concretas que serían aplicables¹⁴⁹. Nos limitaremos a señalar que el peligro para los bienes inmuebles no declarados puede proceder, según la disposición citada, de la implantación o ejecución de planes, programas y proyectos con incidencia territorial, y justificaría la adopción por parte de la Consellería de Cultura de las medidas protectoras y correctoras que considere necesarias para defender aquellos inmuebles.

Podemos considerar también bienes culturales no declarados aquellos que sin haber sido objeto de un reconocimiento formal expreso, forman parte de lo que la doctrina viene denominando patrimonios especiales. BARRERO RODRÍGUEZ recoge bajo esta definición las “masas patrimoniales integradas de modo diferenciado en el Patrimonio Histórico”¹⁵⁰, que, tratándose de bienes inmuebles, integrarían el patrimonio arqueológico y el etnográfico¹⁵¹. GARCÍA GARCÍA cuestiona la utilidad de estos patrimonios integrados por bienes arqueológicos y etnográficos, ya que el tratamiento que se les da es muy similar al del resto de los que forman parte del patrimonio histórico, en el que ven reforzada su pertenencia¹⁵².

Debemos considerar, por tanto, bienes culturales no declarados a los que, formando parte de estos patrimonios especiales, no hayan sido declarados como BIC o incorporados al Catálogo del patrimonio cultural de Galicia, ni hayan sido

¹⁴⁹ Abordaremos estas cuestiones en posteriores capítulos.

¹⁵⁰ BARRERO RODRÍGUEZ, C., *La ordenación jurídica...*, ob. cit., pág. 230.

¹⁵¹ Se ocupa esta autora de los patrimonios especiales previstos en la LPHE distinguiendo entre ellos el patrimonio arqueológico, el etnográfico, el documental y el bibliográfico (*ibidem*, págs. 230-255).

¹⁵² GARCÍA GARCÍA, M. J., *La conservación de los inmuebles históricos a través de técnicas urbanísticas y rehabilitadoras*, Aranzadi, 2000, pág. 43.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

inventariados conforme se indicó en páginas anteriores. Así, un yacimiento arqueológico y una construcción o conjunto de construcciones de interés etnográfico los encuadraríamos en esta categoría de menor rango, en la medida en que no sean declarados como zona arqueológica o como lugar de interés etnográfico, o como elementos incorporados a un catálogo urbanístico. En tal caso, no alcanzarían a disfrutar del régimen que sí tendrían si fuesen distinguidos con cualquiera de estas declaraciones. Con todo, los bienes inmuebles que componen los patrimonios especiales conservan en la LPCG un régimen de tutela no desdeñable.

El artículo 55 acoge un criterio metodológico como elemento esencial para definir el patrimonio arqueológico. Así lo establece este precepto:

“Integran el patrimonio arqueológico de Galicia los bienes muebles e inmuebles de carácter histórico, susceptibles de ser estudiados con método arqueológico, fuesen o no extraídos, y tanto si se encuentran en la superficie como en el subsuelo o en las aguas. Forman parte asimismo de este patrimonio los elementos geológicos y paleontológicos relacionados con la historia humana, sus orígenes, sus antecedentes y el desarrollo sobre el medio.”

Mantiene BARCELONA LLOP al respecto que, al no establecerse ninguna precisión cronológica, no cabe deducir que deban forzosamente tener los bienes arqueológicos una determinada antigüedad, a pesar de tratarse en algunos casos de bienes muy antiguos; lo único determinante es que su estudio requiera el empleo de la metodología arqueológica¹⁵³. Se necesita, por consiguiente, un rigor

¹⁵³ BARCELONA LLOP, J., “El patrimonio arqueológico en la legislación reguladora del Patrimonio Cultural de Cantabria”, *Altamira: Revista del Centro de Estudios Montañeses*, núm. 68, 2005, pág. 147.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

científico que, a juicio de QUEROL FERNÁNDEZ y MARTÍNEZ DÍAZ, convierte al patrimonio arqueológico en el único tipo de patrimonio histórico definido por el procedimiento científico utilizado para su estudio¹⁵⁴.

Por otra parte, al estipular el precepto citado que los bienes pueden ser o no extraídos, se está incluyendo dentro de la noción de patrimonio arqueológico a aquellos sobre los cuales no se tenga la certeza de su existencia, pero mediante el empleo de técnicas arqueológicas, como son las prospecciones, se pueda llegar a una fundada sospecha de que se encuentran en la zona¹⁵⁵. Pero no sólo como consecuencia del empleo de técnicas arqueológicas pueden aparecer restos que merezcan, según la norma legal, la consideración de patrimonio arqueológico; también los descubiertos por azar gozarían de dicha condición¹⁵⁶.

En definitiva, consideramos bienes culturales inmuebles no declarados que forman parte del patrimonio arqueológico, aquellos vestigios históricos susceptibles de ser estudiados con metodología arqueológica que permanecen en la superficie o afloran a ella por medio de una intervención arqueológica o como consecuencia de un hallazgo, entendido éste como un acontecimiento azaroso y desprovisto de previsibilidad¹⁵⁷.

¹⁵⁴ QUEROL FERNÁNDEZ, M. A. y MARTÍNEZ DÍAZ, B., *La gestión del Patrimonio Arqueológico en España*, Alianza Editorial, 1996, pág. 121.

¹⁵⁵ En tal sentido, BARCELONA LLOP señala que “En la prospección se ha utilizado metodología arqueológica y se han localizado, es verdad que un poco a bulto, bienes arqueológicos. No han sido extraídos, pero son conocidos” (“El patrimonio arqueológico...”, ob. cit., pág. 154.)

¹⁵⁶ No estamos en este caso ante una actividad arqueológica sistemática, sino ante otro tipo de actuación (demolición, movimiento de tierras, etc.) con otra finalidad, en el que se produce el hallazgo de un bien susceptible de ser estudiado con metodología arqueológica.

¹⁵⁷ En el capítulo V nos referiremos a este tipo de actividades y a su régimen de control administrativo.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

Por su parte, el patrimonio etnográfico está compuesto por bienes que son la expresión de la forma de vida tradicional de un pueblo. Si nos centramos exclusivamente en los bienes etnográficos de naturaleza inmueble, esas manifestaciones constituyen lo que denominamos arquitectura popular. El artículo 64 de la LPCG define el patrimonio etnográfico de la siguiente forma:

“Integran el patrimonio etnográfico de Galicia 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 propios del pueblo gallego en sus aspectos materiales e inmateriales.”

Sin negar la importancia que una disposición como la transcrita tiene para atribuir reconocimiento legal a estos inmuebles de origen humilde, debemos admitir que la definición que contiene es bastante parca. Resulta más expresiva la acepción de bienes inmuebles de carácter etnográfico del artículo 47.1 de la LPHE, que considera como tales a “aquellas edificaciones e instalaciones cuyo modelo constitutivo sea expresión de conocimientos adquiridos, arraigados y transmitidos consuetudinariamente y cuya factura se acomode, en su conjunto o parcialmente, a una clase, tipo o forma arquitectónicos utilizados tradicionalmente por las comunidades o grupos humanos.” Con todo, la LPCG singulariza en su artículo 66 los de carácter industrial, como aquellos “que constituyan restos físicos del pasado tecnológico, productivo e industrial gallego que sean susceptibles de ser estudiados con metodología arqueológica”, para aplicarles el régimen legal establecido para el patrimonio arqueológico.

En cualquier caso, para que encuentren amparo en la LPCG como patrimonio etnográfico gallego, no basta con que los inmuebles simplemente sean expresión de la arquitectura popular; a nuestro juicio es necesario algo más: deben

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

ser manifestaciones de oficios, conocimientos o formas de vida tradicionales abandonadas o avocadas a desaparecer, que se intenta recuperar o divulgar para evitar su pérdida. Para garantizar la conservación de construcciones tradicionales más comunes, el derecho urbanístico, como veremos más adelante, proporciona técnicas más adecuadas de aplicación en el ámbito rural.

D) EL PATRIMONIO CULTURAL EN LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA

a) **Ámbito material**

El derecho urbanístico contempla dentro de su ámbito de aplicación elementos histórico-artísticos muy variados de naturaleza inmueble. En ocasiones se refiere a ellos aludiendo a las diversas categorías previstas en la LPCG para diferenciar el nivel de protección de tales bienes. Así, el artículo 194.2.b) de la LOUG dispone que estarán sujetos a licencia municipal, sin perjuicio de las autorizaciones que sean procedentes según la legislación sectorial, las intervenciones en edificios declarados BIC o catalogados por sus singulares características o valores culturales, históricos, artísticos, arquitectónicos o paisajísticos, y el artículo 195.3 excluye de la consideración de obras menores las actuaciones en esa clase de edificios declarados.

Otras veces la norma urbanística evita recurrir a la legislación sectorial para definir el objeto de regulación. El artículo 75 de la LOUG, que se refiere a los catálogos urbanísticos, es un ejemplo de lo dicho, cuando dispone que tales instrumentos tienen por objeto “identificar las construcciones, recintos, jardines, monumentos, inmuebles u otros elementos que, por sus singulares características o valores culturales, históricos, artísticos, arquitectónicos o paisajísticos, se estime

JULIÁN ALONSO GARCÍA

conveniente conservar, mejorar o recuperar.” Añade el precepto citado que esos catálogos habrán de identificar específicamente “los núcleos rurales, inmuebles, construcciones, instalaciones u otros elementos existentes de carácter tradicional en suelo rústico, o conjuntos de éstos, que merezcan ser objeto de especial protección en razón a sus valores culturales, históricos, artísticos, arqueológicos o etnográficos, tales como viviendas, hórreos, fuentes, cruceros, molinos, pazos, iglesias, puentes, yacimientos arqueológicos y otros.”

La LOUG incluye así como objeto de protección elementos diversos dotados de valores históricos, artísticos, arquitectónicos, etc., apreciados discrecionalmente por los órganos urbanísticos. Los inmuebles contenidos en los catálogos constituirían un elenco de bienes con un valor cultural heterogéneo que no tiene por qué coincidir con el considerado merecedor de ser preservado en la LPCG; de hecho en la norma urbanística se alude a valores mucho más modestos que los previstos en aquella, tales como los valores paisajísticos –como en el precepto antes citado–, tradicionales o típicos¹⁵⁸.

La LOUG también presta especial atención a los elementos que son expresión del patrimonio etnográfico¹⁵⁹. Pero, como decíamos en páginas anteriores, la concepción que tiene la norma urbanística de patrimonio etnográfico es más laxa que la de la LPCG, ya que le basta con que los inmuebles afectados

¹⁵⁸ Son una muestra de esta preocupación los artículos 40 y 104, que establecen, respectivamente, las condiciones de uso de las edificaciones existentes de carácter tradicional y la obligación de adaptación de las construcciones e instalaciones al ambiente en que estuviesen emplazadas otros edificios o conjuntos urbanos típicos o tradicionales.

¹⁵⁹ Además del citado artículo 75, regulador de los catálogos urbanísticos, contemplan el valor etnográfico como digno de ser protegido, el artículo 26.1.b), que de forma indirecta prohíbe las obras de derribo y demolición de las edificaciones con valor etnográfico; el 61.2 que considera la protección de este valor como objetivo del estudio del medio rural que ha de contener un PGOM, y el 95.2, que considera su pérdida un motivo justificativo del cambio de clasificación del suelo rústico en urbanizable.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

sean expresión de la arquitectura popular o simplemente sean elementos tradicionales dotados de cierta singularidad.

En cualquier caso, de entre todos los inmuebles histórico-artísticos objeto de regulación por la ley urbanística, ésta centra más su atención en las agrupaciones de edificaciones y construcciones que forman los conjuntos, centros, cascos y recintos, de interés histórico, arquitectónico o artístico. Como advierte PAREJO ALFONSO, en estas agrupaciones de bienes inmuebles se diferencian dos especies: aquella en la que el núcleo, la ciudad, se confunde con el conjunto histórico, y aquella otra que, aún conservando su identidad propia, desborda ese núcleo para configurar un asentamiento más amplio. Esta última variedad coincide con el concepto más urbanístico del centro histórico de la ciudad¹⁶⁰. Estas dos concepciones de los recintos históricos pueden o no coincidir; con todo, el ámbito material y espacial que abarca la ordenación urbanística tiende a rebasar con creces la más restringida de la norma sectorial de protección del patrimonio.

Sin aspirar a sistematizar las diversas categorías que en las que se encuadrarían los elementos histórico-artísticos amparados por la normativa urbanística, las NCSP de A Coruña, Lugo, Ourense y Pontevedra nos ofrecen una clasificación válida de los diversos inmuebles objeto de tutela en el ámbito urbanístico. Su artículo 30 incluye en el ámbito de aplicación de la ordenanza reguladora del suelo no urbanizable de protección del patrimonio a los monumentos declarados por los organismos competentes y los inmuebles más significativos en cada término municipal –todos ellos relacionados en el anexo 3º–, así como los no relacionados que se encuentren recogidos en cualquier instrumento de planeamiento municipal vigente y en el inventario de la

¹⁶⁰ PAREJO ALFONSO, L., “La legislación urbanística...”, ob. cit., pág. 20.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

Consellería de Cultura. Además, prevén las Normas unas áreas de protección constituidas por una franja de profundidad variable en atención del tipo de elemento de referencia (etnográfico, arquitectura religiosa, civil o militar, o restos arqueológicos). Contemplan también las NCSP como objeto de protección al Camino Francés de Santiago, y a su entorno, compuesto por una franja de protección de 100 metros.

b) Clases de suelo afectado por el patrimonio cultural

La consideración de cuál sea el tipo de suelo en el que pretenda actuar un promotor, determinará las facultades urbanísticas que le corresponden y el contenido de las potestades administrativas de control; y ello es de aplicación cuando el objeto de actuación es un inmueble histórico-artístico.

Las situaciones básicas en las que se encuentra todo el suelo aparecen determinadas en el Texto refundido de la Ley del suelo de 2008, que distingue en su artículo 12 el suelo rural, del urbanizado. Partiendo de esa diferenciación básica, la LOUG, clasifica el territorio municipal, por medio de los planes generales de ordenación municipal, en los siguientes tipos de suelo: urbano, de núcleo rural, urbanizable y rústico.

En cualquier caso, la naturaleza física de los inmuebles que integran el patrimonio cultural va a determinar la tipología del suelo en el que están ubicados; y a la inversa, la clasificación del suelo –que se asienta en una realidad física anterior en muchos casos a su realidad jurídica– condiciona el encaje de los bienes culturales en una categoría u otra.

Pese a que la LOUG delega en el plan general la clasificación del suelo, hay que abandonar la idea de que la Administración puede clasificar como suelo

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

urbano un terreno que no reúne las condiciones físicas necesarias para considerarlo de esta manera¹⁶¹. Esta regla es aplicable a las dos categorías en las que, según el artículo 12 de la Ley, se diferencia el suelo urbano, a saber, el consolidado y el no consolidado. Pues bien, la existencia de un conjunto histórico en un determinado espacio, a efectos de planificación urbanística sólo permitirá, como afirma MORA BONGUERA, considerar urbano el suelo que comprende, aunque es posible que la zona se vea afectada por otro tipo de suelo¹⁶². Este tipo de elementos histórico-artísticos, delimitados al amparo de la LPCG o conforme con los criterios de la norma urbanística –que, como hemos destacado, no tienen por qué ser los mismos–, encuentran perfecto acomodo en un suelo definido como urbano¹⁶³.

¹⁶¹ Así lo entiende FERNÁNDEZ CARBALLAL, que mantiene que esa realidad física –sustraída de la esfera voluntarista de la Administración– determina la clasificación de un terreno como urbano, de suerte que si éste reúne los elementos objetivos fácticos que prevé la Ley para ser considerado como urbano, debe considerarse como tal aunque el plan lo considere de otra forma (*Derecho urbanístico de Galicia*, Civitas, 2003, pág. 105).

¹⁶² MORA BONGUERA, F., “La protección de los conjuntos históricos a través del planeamiento”, *RDU*, enero-febrero, 1990, pág. 56.

¹⁶³ El artículo 11 de la LOUG califica de esta manera el suelo urbano:

“1. Los planes generales clasificarán como suelo urbano, incluyéndolos en la delimitación que a tal efecto establezcan, los terrenos que estén integrados en la malla urbana existente siempre que reúnan alguno de los siguientes requisitos:

a) Que cuenten con acceso rodado público y con los servicios de abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales y suministro de energía eléctrica, proporcionados mediante las correspondientes redes públicas con características adecuadas para servir a la edificación existente y a la permitida por el plan.

A estos efectos, los servicios construidos para la conexión de un sector de suelo urbanizable, las carreteras y las vías de la concentración parcelaria no servirán de soporte para la clasificación como urbanos de los terrenos adyacentes, salvo cuando estén integrados en la malla urbana.

b) Que, aún careciendo de algunos de los servicios citados en el apartado anterior, estén comprendidos en áreas ocupadas por la edificación, al menos en las dos terceras partes de los espacios aptos para la misma, según la ordenación que el plan general establezca.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

AMOEDO SOUTO no hace una afirmación tan tajante como la del citado autor, ya que admite la posibilidad de que los conjuntos históricos también puedan estar situados en suelo de núcleo rural, urbanizable y rústico. No obstante – prosigue con su argumentación–, la categoría clasificatoria más frecuente de los conjuntos históricos –así como la de los elementos singulares declarados BIC– es la de suelo urbano no consolidado¹⁶⁴. De todas formas, el suelo urbano afectado por un conjunto histórico puede ser consolidado o no consolidado en la medida en que admita únicamente operaciones de escasa entidad o de carácter integral para su renovación o reforma, respectivamente¹⁶⁵.

Esa dicotomía entre consolidado y no consolidado es trasladable, a juicio de FERNÁNDEZ CARBALLAL, al suelo de núcleo rural¹⁶⁶, aunque tal diferenciación no encuentra en la LOUG un reconocimiento expreso como el estipulado para el suelo urbano. En cualquier caso, ciertos elementos con valor cultural reconocido en la norma urbanística, dotados de interés histórico, tradicional, etnográfico, etc., no se entenderían sin su vinculación a un asentamiento rural, para el que la Ley concibe la categoría jurídica de suelo de

2. A los efectos de la presente Ley, se consideran incluidos en la malla urbana los terrenos que dispongan de una urbanización básica constituida por unas vías de acceso y comunicación y unas redes de servicios de las que puedan servirse los terrenos y que éstos, por su situación, no estén desligados del urdido urbanístico ya existente.”

¹⁶⁴ AMOEDO SOUTO, C. A., “Os desafíos da protección...”, ob. cit., pág. 94.

¹⁶⁵ Conforme al artículo 12 de la LOUG, el suelo urbano consolidado es el “integrado por los solares así como por las parcelas que, por su grado de urbanización efectiva y asumida por el planeamiento urbanístico, puedan adquirir la condición de solar mediante obras accesorias y de escasa entidad que pueden ejecutarse simultáneamente con las de edificación o construcción.” Por su parte, el no consolidado es el “integrado por la restante superficie de suelo urbano y, en todo caso, por los 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.”

¹⁶⁶ FERNÁNDEZ CARBALLAL, A., *Derecho urbanístico...*, ob. cit., pág. 107.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

núcleo rural¹⁶⁷, y específicamente la del tipo básico *núcleo rural histórico-tradicional*¹⁶⁸. Pero la calificación del núcleo como tal excluye su consideración como no consolidado, ya que el artículo 56.1.e) niega la posibilidad de que los planes generales prevean la realización de actuaciones integrales en estos espacios.

Finalmente, puede también ser clasificado como rústico el suelo sobre el que se asientan destacados elementos considerados como manifestaciones del patrimonio cultural inmueble. La presencia de valores culturales en este tipo de suelo justifica el régimen proteccionista que es de aplicación en él. Así lo entiende el legislador estatal al establecer en el artículo 13.4 del Texto refundido de la Ley del suelo que, en el suelo rural –que, como sabemos es en la norma el no urbanizado– “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 sometida a la preservación de dichos

¹⁶⁷ Constituyen esta clase de suelo, según el artículo 13.1 de la LOUG, “las áreas del territorio que sirven de soporte a un asentamiento tradicional de población singularizado, identificable y diferenciado administrativamente en los censos y padrones oficiales, que el plan general defina y delimite como tales teniendo en cuenta, al menos, su inclusión como tal o en la de su área de influencia en planes anteriores, el número de edificaciones, la densidad de viviendas, su grado de consolidación por la edificación y, en su caso, la tipología histórico-tradicional de su entramado y de las edificaciones existentes en el mismo.”

¹⁶⁸ Además del núcleo rural común y el núcleo rural complejo –de naturaleza mixta–, el artículo 13.3.a) de la LOUG diferencia el núcleo rural histórico-tradicional “en función de sus características morfológicas, tipología tradicional de las edificaciones, vinculación con la explotación racional de los recursos naturales o de circunstancias de otra índole que manifiesten la imbricación tradicional del núcleo con el medio físico en que se sitúa.” Añade esta disposición que se delimitará este núcleo “en atención a la proximidad de las edificaciones, los lazos de relación y coherencia entre lugares de un mismo asentamiento con topónimo diferenciado y la morfología y tipologías propias de dichos asentamientos y del área geográfica en que se encuentran (casal, lugar, aldea, ruego u otro), de modo que el ámbito delimitado presente una consolidación por la edificación de, al menos, el 50%, de acuerdo con la ordenación propuesta y trazando una línea perimetral que encierre las edificaciones tradicionales del asentamiento siguiendo el parcelario y las huellas físicas existentes (camino, ríos, regatos, cónamos y otros) y, como máximo, a 50 metros de dichas edificaciones tradicionales.”

JULIÁN ALONSO GARCÍA

valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice.”

La protección del patrimonio ubicado en un espacio que reúna las condiciones físicas y ambientales para ser clasificado como suelo rústico se acentúa al considerar los terrenos afectados, conforme al apartado *a)* del artículo 15 de la LOUG, “sometidos a un régimen específico de protección incompatible con su urbanización, de conformidad con la legislación de ordenación del territorio o con la normativa reguladora del dominio público, las costas, el medio ambiente, el patrimonio cultural, las infraestructuras y de otros sectores que justifiquen la necesidad de protección.” Constituirán también suelo rústico, según el apartado *b)*, aquellos otros terrenos “que, sin estar incluidos entre los anteriores, presenten relevantes valores naturales, ambientales, paisajísticos, productivos, históricos, arqueológicos, culturales, científicos, educativos, recreativos u otros que los hagan merecedores de protección o cuyo aprovechamiento deba someterse a limitaciones específicas.”

La clasificación del terreno afectado por construcciones o edificaciones histórico-artísticas como suelo rústico¹⁶⁹ determina, en fin, no pocas limitaciones a los promotores de actuaciones sobre aquellas, que han de confrontarse con las correspondientes potestades administrativas de control; y al mismo tiempo, el aprovechamiento urbanístico es considerablemente inferior que si se tratase de

¹⁶⁹ Al amparo de la legislación vigente cuando se dictaron las NCSP provinciales, éstas consideran en su artículo 25.1 como suelo no urbanizable protegido “aquellos terrenos que, sin estar incluidos dentro de núcleos rurales de población, y en función de sus valores ambientales, históricos, culturales, paisajísticos, etc., deben ser conservados, protegidos o mejorados. El artículo 30.1.a) de las Normas incluye en el ámbito de aplicación de la ordenanza reguladora del suelo no urbanizable de protección del patrimonio “los terrenos afectados por la protección del patrimonio histórico-artístico, arquitectónico, arqueológico, etnográfico y cultural”, y en el anexo 3º se recoge una relación de ese patrimonio.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

suelo urbano¹⁷⁰. Para que sea aplicable este régimen más restrictivo a los BIC que se encuentren en suelo rústico –sobre todo a los yacimientos arqueológicos– es menester que éste sea clasificado obligatoriamente como suelo rústico de especial protección patrimonial. Pero no sólo el suelo afectado por este tipo de elementos de superior valor cultural será clasificado de esta manera; también podrán hacer lo propio los ayuntamientos en los espacios en los que se ubiquen inmuebles de interés histórico-artístico local digno de protección¹⁷¹.

Señala finalmente FERNÁNDEZ CARBALLAL que, de acuerdo con el espíritu proteccionista de la LOUG, cuando un terreno es susceptible de protección por corresponderse con varias de las categorías de suelo antes indicadas, deberá optarse por aquella que otorgue una mayor protección o por la aplicación complementaria de sus respectivos regímenes jurídicos siempre que esto sea posible¹⁷².

3. EL RÉGIMEN COMPETENCIAL EN EL ÁMBITO CULTURAL Y URBANÍSTICO

A) EL REPARTO DE COMPETENCIAS CULTURALES Y URBANÍSTICAS ENTRE LAS DISTINTAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES

¹⁷⁰ En este sentido, ALEGRE ÁVILA destaca que el aprovechamiento urbanístico plasmado en las licencias otorgadas en terrenos objeto de declaración como sitio histórico o zona arqueológica –ubicadas en suelo no urbano o no urbanizable– es considerablemente inferior al obtenido en zonas afectadas por una declaración de conjunto histórico (*Evolución y régimen jurídico del Patrimonio Histórico*, t. II, Colección Análisis y Documentos nº 5, Ministerio de Cultura, 1994, pág. 117).

¹⁷¹ AMOEDO SOUTO, C. A., “Os desafíos da protección...”, ob. cit., págs. 94-95.

¹⁷² FERNÁNDEZ CARBALLAL, A., *Derecho urbanístico...*, ob. cit., pág. 114.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

a) El reparto competencial entre la Administración estatal y autonómica sobre patrimonio cultural

a') El diseño constitucional de competencias en materia de patrimonio cultural y su recepción en la Ley 16/1985 del patrimonio histórico español

La constitucionalización del patrimonio histórico, como observa GARCÍA FERNÁNDEZ, se ha realizado sobre dos ámbitos distintos: el conceptual y el competencial¹⁷³. Del primero nos hemos ocupado con anterioridad, cuando hemos abordado el estudio del artículo 46 de la CE. Procede ahora abordar la estructura competencial en materia de patrimonio cultural implantado por nuestra Norma Fundamental.

La distribución constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de patrimonio histórico-artístico o patrimonio cultural aparece esbozada en los artículos 148 y 149 de la CE. Así, el artículo 148.1 dispone lo siguiente:

“Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

[...]

16.º Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma.”

Por su parte, el artículo 149.1 establece:

¹⁷³ GARCÍA FERNÁNDEZ, J., prólogo a *Legislación sobre Patrimonio Histórico*, Tecnos, 1987, pág. 52.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

“El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

[...]

28.^a Defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación [...]

Las Comunidades Autónomas que asuman en sus respectivos estatutos de autonomía competencias en la materia tienen, según el dictado constitucional, la exclusividad sobre el patrimonio histórico-artístico que se encuentre dentro de los límites de su territorio, quedando en poder del Estado la defensa de dicho patrimonio contra la exportación y la expoliación. El diseño competencial que plantea la Constitución según los preceptos citados no presentaría objeción si no estuviéramos hablando de un título específico incluido en otro más general del artículo 149.2, que dice:

“Sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural esencial entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas.”

El Tribunal Constitucional en su sentencia 17/1991, de 31 de enero (Aranz. 1991, 17), reconoce una competencia estatal sobre los bienes integrantes del patrimonio histórico no limitada exclusivamente a la defensa contra la exportación y la expoliación:

“No hay duda [señala el TC en la citada sentencia] de que estos bienes, por su naturaleza forman parte de la cultura de un país y por tanto del genérico concepto constitucional de la «cultura»; es posible por ello

JULIÁN ALONSO GARCÍA

hallar en la referida integración fundamento para una competencia estatal más amplia que la derivada del concreto título antes dicho [el reflejado en el art. 149.1.28^a]. Como este Tribunal ya ha tenido ocasión de señalar (SSTC 49/1984, 157/1985 y 106/1987), «la cultura es algo de la competencia propia e institucional, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas...». «Esta es la razón a que obedece el art. 149.2 C.E. en el que después de reconocer la competencia autonómica se afirma una competencia estatal, poniendo el acento en el servicio de la cultura como deber y atribución esencial»¹⁷⁴.

Se da en esta materia, por tanto, una situación de concurrencia competencial entre Estado y Comunidades Autónomas, por cuanto el artículo 148.1.17^a reconoce la posibilidad por parte de éstas últimas de asumir competencias sobre fomento de la cultura¹⁷⁴. En tal sentido, la sentencia analizada continúa señalando lo siguiente:

“Debe, pues, afirmarse la existencia de una competencia concurrente del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de cultura con una acción autónoma específica [...] La integración de la materia relativa al patrimonio histórico-artístico en la más amplia que se refiere a la cultura permite hallar fundamento a la potestad del Estado para legislar en aquella.”

Tiene sin embargo el artículo 149.2, para CURULL MARTÍNEZ, “una relación meramente tangencial con el Patrimonio Histórico-artístico, por cuanto tiene una generalidad y amplitud que lo sitúa en una posición debilitada ante un

¹⁷⁴ El apartado 17º del artículo 148.1 reconoce la competencia autonómica sobre esta materia:

“El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la lengua de la Comunidad Autónoma.”

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

título –el relativo al Patrimonio Histórico-artístico– que tiene un carácter específico y categórico”¹⁷⁵. En ese sentido, el TC en dos sentencias de 27 de diciembre de 1981 y de 30 de noviembre de 1982, entre otras, señala que la concurrencia de competencias se resuelve a partir del contenido inherente a cada una de ellas y si persiste el entrecruzamiento de las mismas, prevalecerá la competencia específica sobre la general¹⁷⁶. La STC 17/1991, anteriormente citada, no acaba de sentar una doctrina que entienda la competencia estatal en materia de patrimonio cultural como algo que va más allá de lo preceptuado en el artículo 149.1.28¹⁷⁷, como podría deducirse del párrafo antes transcrito, ya que a renglón seguido señala:

“No cabe sin embargo extender la competencia estatal a ámbitos no queridos por el constituyente, por efecto de aquella incardinación general del patrimonio histórico-artístico en el término cultural, pues por esta vía se dejarían vacíos de contenido los títulos del bloque de la constitucionalidad que se limitan a regular una porción definida del amplio espectro de la misma. Existe en la materia que nos ocupa un título de atribución al Estado definido en el art. 149.1.28 C.E. al que se contrapone el que atribuye competencias a las Comunidades Autónomas fundado en los Estatutos de Autonomía. De ahí que la distribución de competencias Estado-Comunidades Autónomas en cuanto al Patrimonio Cultural, Artístico y Monumental haya de partir de aquel título estatal pero articulándolo con los preceptos estatutarios que definen competencias

¹⁷⁵ CURULL MARTÍNEZ, M., “Patrimonio Cultural”, *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Institut d’Estudis Autònoms, 1990, pág. 483.

¹⁷⁶ *Ibidem*.

¹⁷⁷ MEILÁN GIL sí se muestra partidario de tal interpretación extensiva (“La regulación jurídica...”, ob. cit., pág. 17).

JULIÁN ALONSO GARCÍA

asumidas por las Comunidades Autónomas en la materia. El Estado ostenta, pues, la competencia exclusiva en la defensa de dicho patrimonio contra la exportación y la expoliación, y las Comunidades Autónomas recurrentes en lo restante, según sus respectivos Estatutos; sin que ello implique que la eventual afectación de intereses generales o la concurrencia de otros títulos competenciales del Estado en materia determinada no deban también tenerse presentes como límites que habrá que ponderar en cada caso concreto”.

Se deduce de lo dicho que el Estado ostenta una competencia exclusiva en las materias previstas en el artículo 149.1.28º y las autonomías tienen una competencia exclusiva de carácter estatutario sobre el patrimonio cultural de interés de la comunidad autónoma. En puridad, no es ésta una competencia de carácter exclusivo tal como la concibe la Constitución, sino que cuando los estatutos de autonomía hablan de competencia exclusiva debemos entenderla como competencia plena, es decir, “habilita a la correspondiente comunidad para las funciones de legislación, reglamentación y ejecución sobre la materia, pero sin prejuzgar el carácter exclusivo o no, en relación con el Estado, de las diversas funciones y sobre la misma materia.”¹⁷⁸

El Título Preliminar de la LPHE, y más concretamente su artículo 2.1, reproduce el sistema de delimitación constitucional de las competencias que sobre el patrimonio histórico español ha sido analizado. Señala dicho artículo:

“Sin perjuicio de las competencias que correspondan a los demás poderes públicos, son deberes y atribuciones esenciales de la Administración del Estado, de conformidad con lo establecido en los

¹⁷⁸ COTOP, *Revitalización del Camino de Santiago*, Xunta de Galicia, 1985, pág. 226.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

artículos 46 y 44, 149.1.1 y 149.2 de la Constitución garantizar la conservación del Patrimonio Histórico Español, así como promover el enriquecimiento del mismo y fomentar y tutelar el acceso de todos los ciudadanos a los bienes comprendidos en él. Asimismo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 149.1.28 de la Constitución, la Administración del Estado protegerá dichos bienes frente a la exportación ilícita y la expoliación.”

Al margen de las competencias que correspondan de forma exclusiva al Estado en defensa de la expoliación y exportación de los bienes culturales, encuentra esta Ley su razón de ser, principalmente, en su pretensión de garantizar a todos los españoles el disfrute del patrimonio cultural común en un plano de igualdad. Se trata, en opinión de ALONSO IBÁÑEZ, de asegurar a todos los ciudadanos la igualdad en el disfrute de unos bienes que, independientemente de su valor patrimonial, poseen una significación cultural, y de crear un marco básico sobre el cual los derechos fundamentales de los artículos 44 y 46 de la CE, positivizados dentro de los *principios rectores de la política social y económica*, queden debidamente garantizados¹⁷⁹. En definitiva, cuando el artículo 2.1 de la Ley alude a determinados preceptos constitucionales, no pretende dar un contenido unitario a aquellos derechos fundamentales sino “fijar los hechos que puedan permitir el ejercicio de los derechos culturales, con el contenido que sea, en las mismas condiciones por todos los ciudadanos”¹⁸⁰.

El artículo 4 de la LPHE define lo que se entiende por expoliación, y lo hace de una manera amplia, comprensiva de todo acto que ponga en peligro los valores culturales de los bienes que forman parte del patrimonio histórico español,

¹⁷⁹ ALONSO IBÁÑEZ, M. R., *El patrimonio histórico. Destino...*, ob. cit., págs. 94-95.

¹⁸⁰ *Ibidem*, pág. 95.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

o que perturbe el cumplimiento de la función social de éste. La trascendencia del significado expansivo del término expoliación es evidente ya que determina todo un haz de facultades estatales sobre bienes culturales de interés autonómico aparentemente no sujetos a ellas¹⁸¹. En este conjunto de actuaciones para evitar la expoliación se comprenden tanto las de carácter normativo como las ejecutivas, de garantía final de la preservación del bien cultural o de su función social¹⁸².

Por otra parte, la Ley reconoce en su artículo 2.2, la facultad de la Administración del Estado para adoptar “las medidas necesarias para facilitar su colaboración con los restantes poderes públicos y la de éstos entre sí”. En el diseño constitucional de competencias sobre patrimonio histórico-artístico en que éstas son concurrentes en función del interés estatal o autonómico en juego –

¹⁸¹ Este significado expansivo del concepto de expoliación, cuestionado por los gobiernos autonómicos de Cataluña y el País Vasco, ha dado lugar a un pronunciamiento del TC en la mencionada sentencia 17/1991, en los siguientes términos:

“[...] la acepción constitucional del concepto de expoliación no debe quedar limitada al estricto significado gramatical del término, como ocurre en general con los conceptos indeterminados, que rebasan su acepción literal para alcanzar el sentido que la experiencia les ha ido atribuyendo. Lo contrario supondría aquí restringir la competencia del Estado a las meras funciones de vigilancia, protección y represión contra los ataques físicos que dañen o destruyan el patrimonio o priven ilegalmente del mismo, competencia que en general ya le viene atribuida por el art. 149.1.6 de la C.E. como comprendida en las medidas de orden público, penales o civiles, en cuanto el despojo o destrucción violentos ya tengan trascendencia de infracción penal (art. 46 C.E.) o simplemente la de privación ilícita. Pero algún mayor alcance habrá que atribuir al término que delimita, en el artículo 149.1.28, la competencia para la defensa contra la expoliación, cuya mención en otro caso sería innecesaria. La utilización del concepto de defensa contra la expoliación ha de entenderse como definitoria de un plus de protección respecto de unos bienes dotados de características especiales. Por ello mismo abarca un conjunto de medidas de defensa que a más de referirse a su deterioro o destrucción tratan de extenderse a la privación arbitraria o irracional del cumplimiento normal de aquello que constituye el propio fin del bien según su naturaleza, en cuanto portador de valores de interés general necesitados, estos valores también, de ser preservados. Así, pues, la Ley llama perturbación del cumplimiento de su función social a la privación del destino y utilidad general que es propio de cada uno de esos bienes, aunque materialmente el bien mismo permanezca.”

¹⁸² Así se reconoce en el preámbulo de la reciente Ley 10/2015, de 26 de mayo, para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

interés que no puede atribuírsele en exclusividad a una Administración–, la cooperación y la participación en el ejercicio de tales competencias tiene que ser la regla¹⁸³. El TC en la citada sentencia 17/1991 pone el énfasis en este deber general de colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas –deber que se ve reforzado por el mandato específico del artículo 149.2 de la CE– porque es inherente al modelo constitucional de organización territorial.

En definitiva, no es ésta una ley básica que establezca unos principios mínimos que deban ser desarrollados a través de leyes autonómicas –de ser así estaría desconociendo el reparto de competencias diseñado por la CE–, sino que estamos ante una norma que agota toda la materia que regula y que puede delimitar, pero no crear, competencias “estableciendo pautas organizativas unitarias”¹⁸⁴.

b') La asunción de competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia sobre su patrimonio cultural

El apartado 2 del artículo 1º del Estatuto de Autonomía de Galicia dispone que “La Comunidad Autónoma, a través de instituciones democráticas, asume como tarea principal la defensa de Galicia y de sus intereses [...]”. El interés constituye, en opinión de RODRÍGUEZ-ARANA, la pieza clave para determinar la esfera de competencias de la Comunidad Autónoma¹⁸⁵. El interés autonómico en modo alguno ha de ser residual, esto es, el que quede después de que el Estado defina el marco del interés estatal, sino que debe ser delimitado por la propia

¹⁸³ ALONSO IBÁÑEZ, M. R., *El patrimonio histórico. Destino...*, ob. cit., pág. 96.

¹⁸⁴ *Ibidem*, págs. 87 y sigs.

¹⁸⁵ RODRÍGUEZ-ARANA, J., “El Camino de Santiago: una aproximación competencial”, *Estudios jurídicos sobre el Camino de Santiago*, Fundación Instituto Gallego de Estudios Autonómicos y Comunitarios, 1994, págs. 67-69.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

Comunidad Autónoma en el contexto de su normativa institucional básica, tal como hace la Comunidad de Galicia en el apartado 2 del artículo 4º del Estatuto de Autonomía:

“Corresponde a los poderes públicos de Galicia promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integran sean reales y efectivas, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los gallegos en la vida política, económica, cultural y social.”

El concepto de interés necesita completarse con el de territorio para determinar el ámbito de aplicación de las competencias que la Comunidad Autónoma de Galicia tiene como propias. Así, el artículo 37.1 del Estatuto señala que “Las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia se entienden referidas a su territorio.”

Pues bien, dentro del ámbito que delimitan las nociones de interés y territorio, el artículo 27 del EAG se refiere a la competencia exclusiva de la Comunidad de Galicia en materia de patrimonio cultural en esos términos, con un reconocimiento expreso en su apartado 18 y de forma más genérica en el 19:

“En el marco del presente Estatuto le corresponde a la Comunidad Autónoma gallega la competencia exclusiva de las siguientes materias:

[...]

18. Patrimonio histórico, artístico, arquitectónico, arqueológico, de interés de Galicia, sin perjuicio de lo que dispone el art. 149.1.28 de la Constitución [...]

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

19. El fomento de la cultura y de la investigación en Galicia, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149.2 de la Constitución.”

Ostentan, por tanto, los poderes públicos gallegos, excepto en lo que atañe a la defensa contra la expoliación y la exportación, la competencia plena sobre el patrimonio cultural de interés de Galicia que se encuentre en su territorio, correspondiéndoles en su ejercicio las facultades previstas en el artículo 37.2, que se derivan del reconocimiento estatutario y constitucional de la exclusividad competencial sobre dicho patrimonio.

“En las materias de su competencia exclusiva [señala dicho artículo] le corresponde al Parlamento la potestad legislativa en los términos previstos en el Estatuto y en las Leyes del Estado a las que el mismo se refiere, correspondiéndole a la Xunta la potestad reglamentaria y la función ejecutiva”.

Reconoce, en suma, el EAG a la Comunidad Autónoma una competencia plena sobre su patrimonio cultural, determinada por los conceptos de interés y territorio propios. Ello permite aplicar la normativa propia con preferencia a cualquiera otra, como reconoce el artículo 38.1.

Esa norma propia reguladora del patrimonio cultural gallego –la LPCG– nos indica, en su artículo 2, a quién corresponde la titularidad de la competencia exclusiva en la materia y quién debe prestar su colaboración y cooperación para su debido ejercicio:

“1. Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre el patrimonio cultural de interés de Galicia.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

2. Las distintas administraciones públicas colaborarán para que las competencias respectivas se ejerzan con arreglo a lo establecido en esta Ley.

3. Las instituciones públicas y privadas cooperarán a la mejor consecución de los fines previstos en esta Ley”.

A la vista del artículo transcrito y de los preceptos estatutarios que otorgan la competencia plena en la materia a la Comunidad Autónoma de Galicia, le corresponde a ésta la potestad legislativa sobre su patrimonio cultural. Por su parte, a la Administración autonómica compete la potestad para ejecutar la Ley, incluido el desarrollo reglamentario, de conformidad con la autorización prevista en su disposición final primera. El papel del poder legislativo del Estado es, como hemos visto residual, y el de los órganos que integran la Administración central se limitará a las citadas funciones de colaboración.

b) El reparto competencial entre la Administración estatal y autonómica en materia urbanística

El diseño competencial que nos deja la Constitución española presenta a las comunidades autónomas dotadas de un indudable protagonismo en la materia urbanística. Tuvo que ser la discutida STC 61/1997, de 20 marzo (Aranz. 1997, 61), la que vació al Estado de las competencias que le reconocía la Ley 8/1990, de 25 de julio y el Texto refundido de la Ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana de 1992, dando un vuelco al ordenamiento urbanístico existente.

En el nuevo orden surgido a partir de la sentencia del TC, el Estado carece de un título competencial propio en materia urbanística, que pasará a ser competencia exclusiva de las comunidades autónomas. No obstante, se mantiene

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

la competencia estatal para intervenir en el urbanismo al amparo de los artículos 149.1.1ª y 149.1.18ª de la CE¹⁸⁶, cuyo ejercicio, como señalan SANTOS DÍEZ y CASTELAO RODRÍGUEZ, puede condicionar, lícitamente, las competencias autonómicas¹⁸⁷. El artículo 149.1 atribuye al Estado la competencia exclusiva en estas materias, con incidencia en el urbanismo:

“1.ª La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

[...]

18.ª Las bases de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas.”

La competencia para fijar las condiciones básicas para garantizar la igualdad de todos los españoles no habilita para regular de forma uniforme la propiedad privada y de su función social, de manera que usurpe las competencias legislativas de las comunidades autónomas. No puede el Estado, invocando este

¹⁸⁶ Aunque también las materias enumeradas como 8ª, 13ª, y 23ª, de competencia estatal, tienen incidencia en la materia urbanística.

¹⁸⁷ SANTOS DÍEZ, R. y CASTELAO RODRÍGUEZ, J., *Derecho urbanístico...*, ob. cit., pág. 147.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

título competencial, configurar un determinado modelo urbanístico ni definir técnicas o instrumentos de esta naturaleza, aunque sí puede condicionarlos¹⁸⁸.

Además, conforme a la doctrina del TC, el Estado carece de título competencial derivado de la cláusula de supletoriedad¹⁸⁹ que le permita colmar la falta de regulación autonómica urbanística¹⁹⁰. No le está permitido, en definitiva, legislar en una materia en la que no es competente; ni siquiera conserva la potestad de promulgar normas urbanísticas de carácter supletorio¹⁹¹.

El Real decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley del suelo, responde al actual reparto competencial en materia urbanística. En ese reparto corresponde a las comunidades autónomas las competencias para diseñar y desarrollar las políticas en materia urbanística, pero, como señala el preámbulo del Real decreto legislativo 2/2008, se reserva el Estado “ejercer ciertas competencias que inciden sobre la materia, pero debiendo evitar condicionarla en lo posible”, renunciando a configurar un concreto modelo urbanístico. Como se ha dicho en páginas anteriores, este texto refundido no es una verdadera ley urbanística, sino una ley referida al régimen del suelo y a la igualdad en el ejercicio de los derechos de los ciudadanos.

¹⁸⁸ *Ibidem*, pág. 148.

¹⁸⁹ El artículo 149.3 establece en este sentido lo siguiente:

“Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.”

¹⁹⁰ SANTOS DÍEZ, R. y CASTELAO RODRÍGUEZ, J., *Derecho urbanístico...*, ob. cit., pág. 149.

¹⁹¹ FÉRNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Manual de Derecho urbanístico*, 20ª ed., La Ley, El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, 2007, pág. 38.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

La Constitución, al establecer los criterios materiales de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, deja esta materia, en su artículo 148.1, a disposición del legislador estatutario:

“1. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

[...]

3.^a Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.”

En virtud de este artículo las comunidades autónomas han asumido en sus respectivos estatutos de autonomía competencias urbanísticas plenas. Así, el Estatuto de Autonomía de Galicia dispone en su artículo 27.1 que corresponde a la Comunidad Autónoma gallega la competencia exclusiva en materia de “Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda.”

Tal título competencial habilita a la comunidad autónoma para legislar sobre planeamiento, gestión y disciplina urbanística. Pero no sólo goza de competencias legislativas en la materia; le compete también a la Administración autonómica, siempre que concurra un interés supramunicipal, la ejecución del planeamiento, y otras importantes funciones de intervención directa o por subrogación en la edificación y uso del suelo, así como de disciplina urbanística, principalmente en el suelo rústico.

La LOUG constituye la expresión legislativa del modelo urbanístico implantado en Galicia, y adjudica en su artículo 227 a la Administración autonómica las competencias sobre “la dirección de la política urbanística, el establecimiento de directrices de ordenación y la aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística, en los supuestos establecidos en la presente Ley.”

JULIÁN ALONSO GARCÍA

Además, le atribuye la función de “ejercer el control de legalidad sobre la actividad urbanística, la tutela de los intereses supramunicipales y actuar por subrogación en los supuestos previstos en la presente Ley.”

c) Las competencias municipales sobre los inmuebles histórico-artísticos

Hablar de competencias municipales de protección del patrimonio cultural diferenciándolo de las competencias urbanísticas resulta ciertamente complicado. Unas y otras se confunden para configurar un complejo haz de facultades que tienen por objeto material los inmuebles de interés histórico, artístico, arqueológico, etnográfico, etc.¹⁹² Desconocemos si esa combinación de enfoques en la regulación de un mismo objeto estaba presente en el redactor de la LBRL, cuyo artículo 25.2, en su última modificación, incorpora en un mismo apartado ambos tipos de competencias¹⁹³. Así lo dispone este precepto:

“El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:

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

¹⁹² BARRERO RODRÍGUEZ sí diferencia los dos tipos de competencias que corresponde ejercitar a los ayuntamientos, con distinto peso, a saber, las genéricas competencias de colaboración en materia de patrimonio, en principio poco relevantes, e importantes competencias urbanísticas (*La ordenación jurídica...*, ob. cit., pág. 418).

¹⁹³ En su texto original la ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística y la protección del patrimonio histórico-artístico ocupaban diferentes apartados del artículo 25.2; concretamente el *d)* y el *e)*, respectivamente.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

Como se ve, se produce una remisión a la legislación estatal, pero sobre todo a la autonómica, que es, en términos generales, de aplicación preferente, como hemos visto, tanto en la materia urbanística como en la reguladora del patrimonio cultural.

En cualquier caso, la acción municipal en defensa del patrimonio cultural inmueble no es meramente testimonial, sino que constituye uno de los ejes sobre el que pivota el modelo competencial que se pretende implantar en el municipio. No en vano el TS en su sentencia de 22 de enero de 1992 (Aranz. 1992, 758) destaca, como reflejo del directo interés municipal sobre el patrimonio cultural, la importancia de las competencias que corresponden a los municipios en la materia, lo que “ha dado lugar a que se les encomiende una «acción enérgica» en la defensa de los Conjuntos Histórico-Artísticos”.

La acción combinada de la Administración municipal y de la autonómica sectorial da como resultado un paisaje en el que la generalidad de los elementos patrimoniales encuentran el correspondiente acomodo, en función de su diferente significación cultural, en las diversas figuras protectoras previstas en ambos niveles competenciales. Como hemos señalado en su momento, a los inmuebles histórico-artísticos más destacados la LPCG les otorga un régimen de tutela intenso, que requiere la previa declaración formal de su significación cultural. Aquellos otros bienes inmuebles que no hayan sido distinguidos con tal reconocimiento oficial, no quedarán al margen de disposiciones protectoras contenidas en la Ley, pero, no obstante, éstas carecerán de la precisión de las destinadas a proteger a los que sí están declarados. Respecto de estos últimos bienes inmuebles que la LPCG relega a un nivel más limitado de tutela, el derecho urbanístico reserva a los ayuntamientos una serie de medidas para garantizarles una adecuada protección adicional, que la propia LPCG deja en manos de los

JULIÁN ALONSO GARCÍA

ayuntamientos. De esta manera reconoce el TS, en su sentencia de de 27 abril 2004 (Aranz. 2004, 5438), esa acción combinada de potestades autonómicas y municipales en defensa del patrimonio:

“[...] la misión de garantizar la conservación del patrimonio histórico-artístico y cultural no queda reducida a las categorías contempladas en la Ley de Patrimonio, sobre las que despliega su competencia la Administración de la Comunidad Autónoma [...], sino que el mandato de conservación alcanza a los municipios, cuya competencia se extiende al patrimonio histórico artístico (artículo 25.2 e de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local), y que actúan su competencia a través de los catálogos y Planes especiales”.

Esta confluencia de títulos competenciales autonómicos y municipales concurrentes en la protección del patrimonio cultural inmueble se puede entender al comparar la genéricas funciones de control previo de la Administración patrimonial sobre las actuaciones que afectan a los bienes inventariados, con las más detalladas que pueden los entes locales desarrollar sobre los inmuebles que adquirieron esa condición a través de su inclusión en un catálogo urbanístico. Así, frente a la imprecisa función de la Administración autonómica de autorizar las intervenciones que afecten a esta clase de bienes –reconocida en el artículo 54 de la LPCG–, los catálogos urbanísticos permiten garantizar, en conexión con las diversas figuras de planeamiento, un minucioso régimen de protección de esos mismos bienes, a través de su identificación, ubicación, descripción de sus características constructivas, determinaciones para su conservación y rehabilitación, etc.

Ya se trate de bienes culturales de singular relevancia o con un interés histórico menor, ya se trate de bienes declarados o no, las competencias

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

municipales en defensa del patrimonio cultural se ejercerán principalmente a través de técnicas urbanísticas. Además de la función protectora ejercida por las Administraciones locales a través de la catalogación, que reconoce la legislación del suelo, la LPCG reconoce a las Administraciones locales amplias competencias urbanísticas que habrán de materializarse conforme a aquella legislación. Tales competencias se concretan en la obligación para los ayuntamientos donde se encuentren los conjuntos históricos, los sitios o territorios históricos, las zonas arqueológicas y los lugares de interés etnográfico, de elaborar un instrumento de planeamiento para la protección del área que aquellos abarcan¹⁹⁴. Esa función planificadora constituye de por sí una importante potestad que entraña para los ayuntamientos que las ejercitan la definición de los valores histórico-artísticos presentes en el modelo urbanístico que pretenden implantar.

Por otra parte, la aprobación del instrumento de planeamiento que la LPCG prescribe, por lo menos en lo que a los conjuntos históricos se refiere, es esencial para ampliar las competencias de control del Ayuntamiento, por cuanto le corresponderá a partir de ese momento otorgar directamente las licencias de las actuaciones que se pretendan realizar en el ámbito del plan sin necesidad de la autorización preceptiva y previa de la Consellería de Cultura. Gozan, por tanto, las autoridades municipales a partir de ese momento de una autonomía que antes no tenían, que, sin embargo, debe ser modulada con las cautelas que se reserva la Administración autonómica, previstas en la propia Ley.

De todas formas, la asunción de competencias en defensa de los inmuebles histórico-artísticos por parte de los ayuntamientos tiene unos límites nítidos que

¹⁹⁴ Los jardines históricos y las zonas paleontológicas, a tenor del artículo 48.2 de la LPCG, podrán también –como en su momento veremos– ordenarse mediante un plan especial de protección o instrumento similar.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

no deben ser rebasados: los que vienen delimitados por las competencias de la Administración sectorial en materia de patrimonio cultural. Sólo en la medida en que aquellos cumplan con la obligación legal de elaborar los instrumentos de planeamiento que sean preceptivos –con el informe favorable de la Administración cultural– podrá trasladarse a la esfera municipal en su práctica su totalidad las potestades decisorias que afecten a tales inmuebles. Pero esto no significa que los ayuntamientos, pese a gozar de la plenitud en el ejercicio de sus competencias –por haber asumido las que pertenecían a la Administración sectorial o por aplicarse en un ámbito ajeno a ésta–, puedan excederse en su función protectora, como pone de relieve la STSJ de Cantabria de 15 mayo de 1998 (Aranz. 1998, 2004)¹⁹⁵.

Si acudimos a la normativa de protección del patrimonio cultural podemos observar que, al margen del reconocimiento de sus potestades urbanísticas, se reserva a las entidades locales una función de colaboración en la protección y promoción del patrimonio cultural. En ese sentido, la LPCG, tal como hemos adelantado con anterioridad, establece en su artículo 2 la obligación de las distintas administraciones públicas, entre las que cabría incluir a las administraciones locales, de colaborar para que las respectivas competencias se ejerzan con arreglo a la Ley. Más específicamente, el artículo 4, con la rúbrica *colaboración de las corporaciones locales*, señala:

¹⁹⁵ A tenor de esta sentencia, “la normativa municipal no puede exigir para las licencias que se soliciten en una zona que se encuentra extramuros del Conjunto Histórico-Artístico más requisitos que los previstos en la normativa estatal aplicable constituida por la Ley de Patrimonio Histórico de 1985, de tal manera que al omitir dicha Ley cualquier referencia a la necesidad de informe favorable de la Comisión Regional de Patrimonio para solares como el que nos ocupa, no puede el Ayuntamiento de Potes, en un afán desmesurado de protección, ir más allá de las exigencias de la propia normativa estatal, precisando informes que ésta no requiere.”

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

“1. Los ayuntamientos tienen la obligación de proteger, defender, realzar y dar a conocer el valor cultural de los bienes integrantes del patrimonio cultural de Galicia que se ubiquen en su término municipal.

2. Les corresponde, asimismo, adoptar, en caso de urgencia, las medidas cautelares necesarias para salvaguardar los bienes del patrimonio cultural de Galicia que viesen su interés amenazado.”

En resumen, podemos afirmar que las competencias municipales en materia de patrimonio cultural permiten liberar a la Administración cultural de su función de control total de las actuaciones sobre los bienes inmuebles que lo integran. Esta localización de competencias en el ámbito local se produce en relación con los bienes con interés cultural menos relevante, pero también con aquellos que, gozando de la máxima distinción, precisan del empleo de técnicas de planeamiento que sólo el urbanismo puede proporcionar. Además, al margen de estas competencias urbanísticas de protección, les corresponde también a los ayuntamientos genéricas funciones de colaboración con los órganos autonómicos de la Administración cultural que contribuyan al cumplimiento de los objetivos de la LPCG.

B) LA CONCURRENCIA COMPETENCIAL EN EL ORDEN CULTURAL Y EN EL URBANÍSTICO

La relación entre las competencias urbanísticas y las referentes al patrimonio cultural ha sido tradicionalmente muy intensa y no siempre pacífica. La resolución por la doctrina jurisprudencial de las situaciones conflictivas generadas por la concurrencia de los dos sectores normativos diferenciados y su aplicación por sus respectivas autoridades ha sido sintetizada por ABAD

JULIÁN ALONSO GARCÍA

LICERAS en torno a dos premisas: por un lado, se postula la necesidad de aplicar las distintas normas concurrentes en cada ámbito de aplicación sin interferirse entre sí; por otro lado, los posibles conflictos que surjan de la aplicación simultánea de dichas normas habrán de resolverse acudiendo al principio de especialidad que otorga preeminencia a la legislación de patrimonio¹⁹⁶.

La cuestión de la concurrencia competencial en el orden cultural y urbanístico sin injerencia mutua ha sido tratada de forma recurrente por la jurisprudencia del Tribunal Supremo y la de los diferentes tribunales superiores de justicia. El TS parte, en su sentencia de 21 de noviembre de 2000 (Aranz. 2000, 9864) de una diferenciación competencial sin intromisiones, de suerte que en materia de patrimonio histórico “se da un supuesto de competencias concurrentes; de una parte, la competencia municipal que interviene en aras de lograr que las construcciones y edificaciones se sometan a la legalidad urbanística, y de otra, la competencia estatal o autonómica, que persigue el ajuste de las obras al interés cultural, histórico y artístico”. Tal concurrencia, añade la citada sentencia, “no supone interferencias, pues cada orden competencial ha de resolver el supuesto de acuerdo con la normativa que le es aplicable”, con independencia y vida propia en el respectivo ámbito municipal y autonómico¹⁹⁷. En esa línea, la STSJ de

¹⁹⁶ ABAD LICERAS, J. M., “La técnica de la autorización administrativa: su aplicación en el ámbito de la legislación estatal sobre Patrimonio Cultural Histórico-Artístico”, *Actualidad Administrativa*, núm. 40, octubre-noviembre, 2000, pág. 1141.

¹⁹⁷ En el mismo sentido se manifiesta el TS en su sentencia de 1 de octubre de 2001 (Aranz. 2001, 9025). También el TSJ de la Comunidad Valenciana se pronuncia sobre el modo en que ha de resolverse la concurrencia competencial sobre un mismo objeto, deslindando la que corresponde a una y otra administración en el ejercicio de la función de control. Así, la sentencia de 4 de noviembre de 2002 (Aranz. 2004, 57) destaca la necesidad de que cada una de las administraciones intervinientes ejerza su propia competencia autorizatoria: de una parte la Administración cultural habrá de examinar el cumplimiento o no de las normas protectoras del patrimonio cultural y en consecuencia otorgar o no la autorización solicitada y, de otra parte y con posterioridad, la Administración municipal deberá examinar y comprobar el cumplimiento o no de la ordenación urbanística aplicable, para otorgar o no, a su vez y en todo caso de forma preceptiva, la licencia de obras. Esa función autorizatoria debe quedar, pues, debidamente delimitada,

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

Andalucía de 26 de diciembre de 2001 (Aranz. 2002, 355) descarta que unas competencias hayan de imponerse a las otras, “sino que cada una ha de actuar en el ámbito que le es propio y así le viene atribuido legalmente”¹⁹⁸.

En cualquier caso, cuando los dos ámbitos de actuación aparecen perfilados las competencias ejercidas por una y otra administración se presentan como concurrentes y no excluyentes, como recuerda la STS de 24 de mayo de 1985 (Aranz. 1985, 2408) y la STS de 29 de octubre de 1984 (Aranz. 1984, 4748).

No obstante, en numerosas ocasiones no se da una nítida delimitación que permita un diferenciado ejercicio de funciones administrativas, lo que ocasiona no pocos conflictos competenciales. Cuando se produce la colisión entre los dos órdenes normativos, acudíamos para resolverla, como ya se ha dicho, al principio de especialidad. Este principio, propio de la teoría general del Derecho, permite otorgar preferencia a la norma especial sobre la general, siendo en principio la de protección del patrimonio de la primera clase, y la urbanística de la segunda. Con todo, BARRERO RODRÍGUEZ, cuestiona la aplicabilidad absoluta de la legislación de patrimonio histórico como norma especial preferente, y ello debido a la preeminencia de otro principio que en el ámbito que nos ocupa se superpone al anterior: el principio *pro conservación*. En virtud de éste, el ordenamiento jurídico habrá de ser interpretado y aplicado en el sentido que sea más favorable

aplicando cada administración su propio ordenamiento, lo que excluye que el otorgamiento o denegación de la autorización por la Administración cultural “se haga en función de las normas urbanísticas y no de las culturales, ni tampoco que el otorgamiento o denegación de la licencia municipal de edificación se produzca en atención a las normas de protección del patrimonio cultural, [...] ya que, si ello concurre, nos encontraríamos en el caso de un claro vicio de incompetencia o cuanto menos en un caso de exceso de poder.”

¹⁹⁸ El mismo tribunal, en su sentencia de 8 de noviembre de 2002 (Aranz. 2003, 221), y el TSJ de Galicia en la de 30 de enero de 2004 (Aranz. 2004, 269666) reproducen ese mismo argumento.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

para la protección del bien histórico¹⁹⁹. Para los tribunales admite pocas dudas que la ley reguladora del patrimonio viene siendo, en contraste con la urbanística, la más beneficiosa para la conservación de dicho bien. Sucede, sin embargo, que no siempre es así. En ocasiones, como pone de relieve la citada autora, algunas leyes autonómicas reguladoras del régimen del suelo son mucho más rigurosas y, en consecuencia, más conservacionistas que aquella ley especial, que quedaría relegada en su aplicación. Esta situación paradójica –que cuestiona la tendencia imperante de resolución de conflictos a favor de la norma especial– requiere arbitrar medidas para evitar las situaciones conflictivas. Tales medidas pasarían porque las comunidades autónomas velen por la unidad de su ordenamiento²⁰⁰.

Necesitamos, pues, un criterio más concluyente para resolver la cuestión competencial que nos ocupa; para ello debemos averiguar cuál es el superior interés que está en juego. La doctrina jurisprudencial a la hora de elegir entre los dos sectores en confrontación se decanta por la prevalencia de la competencia de los órganos de la Administración cultural a causa de los superiores intereses que éstos defienden. Así, la STS de 3 de octubre de 1986 (Aranz. 1986, 5287) señala al respecto:

“[...] que se reitera [por abundante jurisprudencia del TS] que las atribuciones de los organismos protectores del Patrimonio Histórico-Artístico obedecen a la defensa del derecho social a la cultura que obliga a aplicar la legislación protectora de dicho Patrimonio en el sentido más favorable a la conservación del mismo, en virtud de lo expresamente

¹⁹⁹ BARRERO RODRÍGUEZ, C., *La ordenación urbanística de los conjuntos históricos*, Iustel, 2006, págs. 102-105.

²⁰⁰ *Ibidem*, págs. 107-109.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

dispuesto en el artículo 45 de la Constitución²⁰¹, y les otorga cobertura legal para impedir las obras que pudieran producir daños o perjuicios irreparables, aunque hubieran sido autorizadas por la Administración competente en otras materias; que no se pueden invocar derechos declarados por órganos encargados de círculos de intereses distintos al de la estricta protección del Patrimonio; que las licencias o autorizaciones de aquéllos no condicionan las decisiones que hayan de tomar los órganos específicos encargados de dicha protección por la Ley; que las normas urbanísticas y las que regulan la defensa del patrimonio histórico-artístico responden a hipótesis diferentes; que en caso de conflicto prevalecen las segundas, en función del aludido derecho a la cultura a cuya defensa responden, y que, en consecuencia, los organismos del Ministerio encargado de la conservación y defensa del Patrimonio artístico-histórico no están vinculados por las normas urbanísticas –o de cualquier otra materia– y pueden, separándose de ellas, adoptar e imponer las limitaciones que discrecionalmente estimen necesarias para dicha defensa.”

La prevalencia de la competencia cultural sobre la urbanística es una constante en la doctrina del TS, como confirman, entre otras sentencias, la de 12 de marzo de 1992 (Aranz. 1992, 1826), para los casos en que exista peligro de desaparición o lesión irreversible de los edificios singulares merecedores de particular atención o respecto de los situados en zonas enclavadas en centros históricos; o la de 19 de noviembre de 1991 (Aranz. 1991, 8898), que supedita las licencias de obras municipales a la decisión favorable de los órganos de la Administración cultural, “porque sus competencias son prevalentes respecto de las

²⁰¹ Entendemos que en la sentencia se confunde el artículo 45 con el 46 de la Constitución.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

que tiene el Municipio en caso de conflicto, al estar dirigidas las primeras a la defensa del derecho social a la cultura y el interés público superior, reconocidos en el art. 45 de la Constitución”; o la de 30 de septiembre de 1983 (Aranz. 1983, 4639), que, ponderando la concurrencia de competencias con la función teleológica que corresponde a cada una de ellas, destaca como prioritaria, “en razón a la precisa defensa y protección de cuanto constituye el patrimonio histórico-artístico”, la función que corresponde “a los órganos que tienen encomendada tan excelsas atribuciones de modo que han de velar escrupulosamente, para el logro de tal objetivo”.

Se constata en las sentencias citadas la preponderancia de la materia referida al patrimonio cultural, que, según deduce ALEGRE ÁVILA, se fundamenta en el interés general y superior cuya defensa corresponde a la Administración cultural. Se antepone, por tanto, el interés social que tiene por objeto la defensa del patrimonio espiritual colectivo sobre los intereses particulares derivados de los derechos reales sobre los bienes culturales. En consecuencia, se superponen las atribuciones de los órganos culturales sobre las que correspondan a otras autoridades gubernativas o municipales “aún cuando nos hallemos ante una competencia calificada como «compartida»”, que según el TS es sinónima de materia no exclusiva, sobre la que ejercen competencias diferentes órganos administrativos e incluso Administraciones diferentes²⁰².

²⁰² Llega ALEGRE ÁVILA a tales conclusiones después de analizar la STS de 6 de mayo de 1983 (Aranz. 1983, 2466), confirmatoria de una sentencia de la Audiencia Nacional de 27 de julio de 1981 en la que se hacía prevalecer la denegación, por parte de la Dirección General de Patrimonio Artístico, de la demolición de unas casas situadas dentro del perímetro que comprendía en su día el expediente de declaración de conjunto monumental de la Ciudad Vieja de A Coruña, sobre la autorización del Gobernador Civil y la licencia municipal que permitían el derribo (*Evolución y régimen...*, t. II, ob. cit., págs. 42-43).

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

Para la superación de los conflictos competenciales la ley aporta el mecanismo de la planificación urbanística, para aunar en un solo instrumento las diferentes competencias sectoriales –culturales, medioambientales, económicas, etc.– volcadas sobre un territorio²⁰³. En este sentido, el plan urbanístico es, a juicio de BARRERO RODRÍGUEZ, la herramienta más eficaz para la defensa del patrimonio histórico en un espacio determinado. El artículo 47 de la Constitución impone, según esta autora, una actuación urbanística sobre el territorio que haga posible la satisfacción del derecho constitucional a un medio ambiente adecuado y a una digna calidad de vida de la que forma parte la tutela del Patrimonio Histórico como una de sus más importantes parcelas²⁰⁴.

En esa dialéctica patrimonio-urbanismo, la STS de 28 de junio de 1984 (Aranz. 1984, 3433)²⁰⁵ marca, para ALEGRE ÁVILA, un punto de inflexión en la medida en que reduce la proyección absoluta de las competencias de la Administración cultural, y sus facultades discrecionales, para insertarlas en el marco de la planificación urbanística²⁰⁶. Prevalen, por tanto, las determinaciones del plan sobre las limitaciones adicionales que pretenda imponer Patrimonio, máxime cuando este organismo lo hubo informado favorablemente²⁰⁷.

²⁰³ Destaca BARRERO RODRÍGUEZ la eficacia del plan como elemento aglutinador de los diversos aspectos que coexisten en un mismo espacio, de forma que no se limite a “ser un mero instrumento de coordinación de todos los sectores normativos que de manera directa ejercen su influencia sobre él mismo”, sino que se extienda “a todos aquellos aspectos que, aún sólo de manera indirecta, van a dejar sentir su influencia en la conservación de las áreas históricas”; y cita, entre ellas, las localizaciones industriales, las medidas de protección del medio natural, las medidas contra la contaminación atmosférica, etc. (*La ordenación jurídica...*, ob. cit., pág. 610).

²⁰⁴ *Ibidem*, págs. 394-397.

²⁰⁵ En esta sentencia se desautoriza la decisión de los órganos de la Administración cultural por entrar en contradicción con las ordenanzas estéticas de un plan parcial que delimita las zonas de influencia afectadas por la protección patrimonial.

²⁰⁶ ALEGRE ÁVILA, J. M., *Evolución y régimen...*, t. II, ob. cit., págs. 68-69.

²⁰⁷ *Ibidem*, págs. 69-70.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

Así se deduce de la STS de 17 de octubre de 1983 (Aranz. 1984, 3765) en la que se confirma la declaración de nulidad del órgano cultural que denegó un aumento de volumen de un inmueble en construcción separándose del criterio que siguió al informar dicho plan. Dice así esta sentencia:

“[...] como se informó favorablemente el plan por la Dirección General no puede ésta, sin mengua del principio de seguridad jurídica, volverse de las prescripciones que impuso y fueron admitidas y se concretaron en el plano aprobado por el Ministerio de Vivienda y ampliarla con nuevas exigencias de las que no existe otra constancia documental que sus propias afirmaciones desvirtuadas por el plano en cuestión [...]”

Así las cosas, debemos destacar las virtudes del plan como mecanismo que resuelve en su elaboración la concurrencia competencial de las administraciones intervinientes, para marcar una única vía de interpretación que evite un ulterior pronunciamiento de los órganos de protección del patrimonio. Ahondando en esta idea, el TSJ de Andalucía afirma en sus sentencias de 26 de diciembre de 2001 (Aranz. 2002, 355) y de 8 de noviembre de 2002 (Aranz. 2003, 221) –y reproduce el TSJ de Galicia en la de 30 de enero de 2004 (Aranz. 2004, 269666)–, que para evitar las dualidades que mermen la intervención administrativa con finalidad protectora, la Ley reguladora del patrimonio cultural incorpora el mecanismo del plan de protección de los inmuebles histórico-artísticos, para cuya aprobación en su momento se exigió el informe favorable de la Administración cultural. Con la aprobación del instrumento de ordenación urbanística queda garantizada la

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

función protectora que también tienen los órganos municipales, evitando las dualidades que restrinjan su función de control²⁰⁸.

²⁰⁸ En tal sentido, la STSJ de Castilla y León de 4 de marzo de 2011 (Aranz. 2011, 335212) manifiesta lo siguiente:

“Ahora bien ambos órdenes normativos de carácter protector, pues no puede obviarse la protección urbanística que se incorpora también en el plano urbanístico sobre estos inmuebles se organizan para evitar dualidades que merme la intervención administrativa en dicha finalidad protectora. Así el art. 20 de la Ley obliga a los municipios a redactar un Plan Especial de Protección del área afectada por la declaración de Conjunto Histórico, cuya aprobación exige el informe favorable de la Administración competente y un extremado rigor en los requisitos que debe de contener; con lo cual se permite prescindir de la autorización administrativa [...]”

CAPÍTULO II

LAS DIFERENTES TÉCNICAS DE CONTROL ADMINISTRATIVO PREVIO

1. ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE POLICÍA Y CONTROL PREVIO

Antes de abordar las diversas técnicas de intervención preventiva de las actuaciones sobre los bienes inmuebles histórico-artísticos debemos centrar nuestra atención en determinar en qué campo de la actividad administrativa nos movemos cuando hablamos de control previo. Primeramente debemos recordar cuáles son las diversas formas en las que se manifiesta la actividad de la Administración, atendiendo a su contenido.

Tradicionalmente venimos distinguiendo las diversas formas de intervención administrativa –conforme a la clasificación que desde mediados del siglo pasado debemos a JORDANA DE POZAS– en actividad de policía, fomento y servicio público. Se trata de una clasificación que, como advierte ESTEVE PARDO, expresa una graduación, de menos a más, del protagonismo que asume la Administración en relación con los particulares, de tal forma que en la actividad de policía dicho protagonismo del sujeto público es secundario y se subordina a la acción del sujeto privado. La Administración en este ámbito “sólo intervendría

JULIÁN ALONSO GARCÍA

cuando el marco, el orden, el mercado, de la actividad de los agentes privados se vea alterado o para controlar su buen funcionamiento.”²⁰⁹

Esta diferenciación clásica de actuaciones públicas ha sido objeto de matización con el paso del tiempo, como destaca SÁNCHEZ MORÓN, sobre todo en lo que se refiere a la primera categoría, que es la que centra nuestra atención, ya que las tradicionales intervenciones de policía, hasta entonces reducibles a unas pocas modalidades, se han ido diversificando en múltiples potestades administrativas de regulación, limitación y control de las actividades privadas, algunas de ellas con un régimen jurídico muy desarrollado²¹⁰. ESTEVE PARDO, por su parte, destaca que la tradicional clasificación se ha visto desbordada por la realidad, de tal suerte que la identificación entre categorías conceptuales y fórmulas y técnicas jurídicas que a ellas se adscribían se ha roto. Así, la autorización, como fórmula estelar de la policía administrativa, es también, con otra textura, un mecanismo habitual en la regulación de servicios de interés general; la subvención –habitual medio de fomento– también puede servir a finalidades propias de la actividad de policía, y la concesión no sólo constituye un mecanismo al servicio de la acción de fomento, sino que también puede tener, con contenidos distintos de los tradicionales, una finalidad de control e inspección propia de la acción de policía²¹¹.

²⁰⁹ Con la actividad de fomento el protagonismo de la Administración es mayor para orientar la actividad privada, fomentándola o incentivándola, hacia objetivos prioritarios, y con la actividad de servicio público la asunción del protagonismo de la Administración es prácticamente exclusivo al dirigir y responsabilizarse de su prestación, relegando la función privada, si acaso, a la mera gestión (ESTEVE PARDO, J., *Lecciones de Derecho administrativo*, Marcial Pons, 2011, pág. 354).

²¹⁰ SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho administrativo. Parte general*, 8ª ed., Tecnos, 2012, pág. 645.

²¹¹ ESTEVE PARDO, J., *Lecciones de Derecho...*, ob. cit., págs. 354-355.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

En cualquier caso, como destaca SANTAMARÍA PASTOR, las actividades que puedan incidir en el interés general no son asumidas en su mayor parte por la Administración, sino por los sujetos privados. La intervención de aquella respecto de las actividades que poseen una potencialidad lesiva para el interés general se reduciría a su ordenación, dirección, limitación, control y orientación, condicionando de esta forma la actuación privada para proteger ese interés general. Esta labor de condicionamiento de la conducta privada constituye el contenido de la actividad administrativa de ordenación o de policía²¹².

La actividad de policía presenta diversas acepciones que superan el sentido más restringido imperante en el lenguaje usual, que hace referencia al mantenimiento del orden público y a la indagación y persecución de las actividades ilícitas. Así lo advierte SANTAMARÍA PASTOR al señalar que esa concepción como policía de seguridad no agota la noción de este tipo de actividad administrativa²¹³. PARADA VÁZQUEZ mantiene que el término de policía es confuso porque sirve para denominar a las fuerzas de seguridad del Estado y a la labor que éstas desempeñan como auxiliares de los jueces y tribunales, en la averiguación de los delitos y en la conservación del orden público; por ello, sin abandonarse la concepción de actividad de policía, se ha ido sustituyendo por la de actividad administrativa de limitación²¹⁴. Por su parte, ESTEVE PARDO destaca de la concepción doctrinal de la policía de seguridad –en la doctrina

²¹² SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Principios de Derecho administrativo general II*, 2ª ed., Iustel, 2009, págs. 256-257. Al referirse a la actividad de policía, prefiere este autor emplear un nombre más neutro, como el de actividad de ordenación, que engloba las diversas técnicas de intervención sobre la conducta de los ciudadanos (*ibidem*, pág. 261).

²¹³ *Ibidem*, pág. 257.

²¹⁴ PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo I. Parte general*, 19ª ed., Marcial Pons, 2012, pág. 361.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

alemana, *Sicherheitspolizei*–, su orientación dirigida al mantenimiento del orden público y a su restablecimiento cuando sea alterado²¹⁵.

La doctrina francesa del siglo pasado amplía ese concepto de orden público, extendiéndolo a otros sectores tales como el económico, ambiental, etc., dando lugar de esta forma a la creación de policías especiales²¹⁶. El objetivo de la actividad de ordenación y control se orienta así a la protección de determinados bienes colectivos, que define SÁNCHEZ MORÓN como “intereses de naturaleza difusa que no tienen un titular determinado, sino que afectan a la sociedad en su conjunto o amplios grupos sociales y que constituyen elementos esenciales de nuestro modelo de convivencia”²¹⁷. Se incluirían dentro de estos bienes colectivos la ordenación del territorio y el urbanismo, como factor esencial de la calidad de vida de sociedades urbanas, y la protección del patrimonio histórico y artístico, por su dimensión colectiva, que prevalece sobre la titularidad de los bienes que lo integran²¹⁸.

La actividad de mantenimiento del orden público se sirve así de fórmulas jurídicas con una operatividad preventiva y de control, como son las autorizaciones, las prohibiciones, las órdenes, las inspecciones, las sanciones –su carácter preventivo se deriva de su marcado efecto disuasorio–, las inspecciones, etc.; todas ellas manifestaciones de la potestad de la Administración para limitar la actividad de los particulares²¹⁹. Pero el enfoque que determina la utilización de todas estas potestades de intervención que comprende la actividad de policía en un

²¹⁵ ESTEVE PARDO, J., *Lecciones de Derecho...*, ob. cit., págs. 357-358.

²¹⁶ *Ibidem*, pág. 358.

²¹⁷ SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho administrativo...*, ob. cit., pág. 651.

²¹⁸ *Ibidem*, págs. 651-652.

²¹⁹ ESTEVE PARDO, J., *Lecciones de Derecho...*, ob. cit., págs. 358-359.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

Estado social y democrático de Derecho, como señala SANTAMARÍA PASTOR, ya no radica en la consecución de un supuesto interés general –que nadie conoce y sujeto a los múltiples vaivenes políticos–, sino en el respeto a la libertad de los ciudadanos²²⁰.

Las técnicas de control propias de la actividad de policía, como decíamos, son diversas, y se encuentran sujetas a adaptación conforme a la nueva realidad que en cada momento se vaya imponiendo²²¹. Sea cual fuera la categoría en la que se incluyan, nos interesa destacar la función de control que estos mecanismos desempeñan, no sólo en la actividad de los particulares, sino también en la de los poderes públicos; en especial nuestro interés se centra en el momento en el que operan, previo a dicha actividad. Eso hace que dejemos al margen el estudio de las potestades administrativas sancionadoras y nos centremos en otros instrumentos de control preventivo tales como las autorizaciones y las órdenes. Nos interesa también destacar como instrumento de ordenación a los instrumentos de planeamiento, que, como señala SÁNCHEZ MORÓN, por un lado racionalizan la actividad administrativa y, por otro, intervienen y ordenan la actividad de los sujetos privados para adaptarlos a los intereses públicos. Desde este punto de vista, los planes establecen derechos, obligaciones, limitaciones y cargas para los interesados²²².

²²⁰ SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Principios de Derecho...*, ob. cit., págs. 260-261.

²²¹ SANTAMARÍA PASTOR sistematiza estos mecanismos, que denomina de ordenación, clasificándolos en técnicas de información –deberes de identificación, deberes formales y documentales y deberes de comunicación–, técnicas de condicionamiento –comprobaciones, autorizaciones y comunicaciones previas con reserva de oposición– y técnicas ablatorias –prohibiciones del ejercicio de derechos o de alguna de sus facultades, imposición de deberes y obligaciones, sanciones, expropiaciones, etc.– (*ibidem*, págs. 264-291).

²²² SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho administrativo...*, ob. cit., págs. 656-657.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

Pues bien, todos los mecanismos a los que nos hemos referido, con independencia de su naturaleza jurídica, ya se trate de manifestaciones de la actividad administrativa de policía, ordenación o limitación de derechos, tienen un denominador común –que vemos claro en el caso de las autorizaciones y órdenes– consistente en su función controladora del desempeño de la actividad de los administrados, ejercida con carácter previo por los órganos administrativos. En el caso de la actividad de planeamiento –como desarrollaremos en su momento– nos interesa destacar la capacidad de control que conlleva la potestad informadora del plan en tramitación. Esta aptitud se manifiesta en un doble sentido: de forma inmediata permite imponer los criterios de la Administración sectorial al tramitador del plan, e indirectamente delimita los derechos de los particulares.

2. LA TÉCNICA AUTORIZATORIA

A) LA AUTORIZACIÓN ADMINISTRATIVA COMO PARADIGMA DEL CONTROL PREVIO DE LAS ACTUACIONES EN INMUEBLES

El control administrativo previo de las actuaciones que afectan a bienes inmuebles culturales se articula en torno a un sistema de doble autorización²²³: de la urbanística municipal, respecto de los actos de edificación y uso del suelo y del subsuelo, según el artículo 194 de la LOUG, y de la autonómica, encargada de velar por la protección del patrimonio cultural. Las dos administraciones controladoras defienden, como hemos destacado en su momento, dos intereses diferentes: el urbanístico y el cultural. Así lo declara el TSJ de la Comunidad

²²³ PARADA VÁZQUEZ considera la autorización –también llamada permiso o licencia– como la técnica reina del control administrativo (*Derecho Administrativo I...*, ob. cit., pág. 364).

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

Valenciana en su sentencia de 4 de noviembre de 2002 (Aranz. 2004, 57), tras considerar la licencia y autorización emanadas de aquellas como actos habilitantes del ejercicio de derechos preexistentes, sometidos a limitaciones legales:

“Es patente que, en todo acto de homologación del singular ejercicio de un concreto derecho, la Administración actuante debe ponderar éste con la regulación aplicable al caso, resolviendo sobre su adecuación al mismo. [...] la competencia para realizar el acto de habilitación se diversifica entre dos Administraciones públicas, la autonómica y la municipal, fijando un doble filtro de homologación y habilitación del ejercicio del derecho, uno previo, la autorización cultural, relativo a la conformidad con las normas de protección cultural, y otro posterior, la licencia de obras, relativo a la conformidad con la ordenación urbanística, atribuyendo cada uno de ellos a la Administración autonómica y a la municipal respectivamente.”

En definitiva, sobre un mismo objeto físico –el bien inmueble con valor cultural– se ejercen dos competencias atribuidas a otras tantas Administraciones, que no se solapan sino que tutelan los dos intereses en juego, el urbanístico y el estrictamente cultural²²⁴.

No hay unanimidad en la doctrina acerca de la naturaleza de las autorizaciones que emanan de los órganos administrativos. LAGUNA DE PAZ destaca de la autorización su carácter de acto administrativo unilateral que contiene una declaración de voluntad dirigida a producir efectos jurídicos

²²⁴ Sobre la concurrencia de las competencias urbanísticas y las protectoras del patrimonio cultural, véase lo manifestado en el capítulo I de este trabajo.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

vinculantes²²⁵. ALONSO IBÁÑEZ califica la autorización administrativa como limitación *stricto sensu* del derecho preexistente de propiedad²²⁶. A juicio de esta autora, la concepción de dicha figura como limitación administrativa encuentra un mejor acomodo en el marco de un Estado social y democrático de Derecho como el nuestro que como manifestación de la actividad de policía que otros autores propugnan²²⁷. En este sentido, PARADA VÁZQUEZ considera la autorización como una manifestación de un segundo grado de intervención sobre la libertad y derechos de los particulares, en el que la Administración realiza una constatación reglada de que se dan las condiciones requeridas para el ejercicio del derecho, consistente en la comprobación del cumplimiento del supuesto de hecho previsto en la norma definidora²²⁸. No obstante, la inclusión de la técnica autorizatoria como una manifestación de la actividad administrativa de policía, con este contenido limitador de derechos, parece comúnmente aceptada por la doctrina científica, aunque, como advierte LAGUNA DE PAZ, desde una visión actualizada de la policía administrativa, que alberga una pluralidad de finalidades²²⁹.

²²⁵ LAGUNA DE PAZ, J. C., *La autorización administrativa*, Thomson-Civitas, 2006, págs. 53-54. Véase sobre los diversos aspectos de la técnica autorizatoria (delimitación conceptual de esta figura, naturaleza jurídica, eficacia, etc.) el completo estudio que se acaba de citar.

²²⁶ ALONSO IBÁÑEZ, M. R., *El patrimonio histórico. Destino...*, ob. cit., págs. 364-365.

²²⁷ *Ibidem*, pág. 366.

²²⁸ Los grados de limitación en la libertad y derechos de los particulares, en función de la intensidad de la medida interventora, situaría en el nivel más bajo de control el referido a los deberes o cargas que la Administración puede exigir a los administrados de comunicar determinados comportamientos o actividades; en el siguiente grado, el indicado sometimiento del ejercicio de un derecho a una autorización; el grado siguiente lo constituiría la actividad administrativa de prohibición formal de hacer o la imposición de una determinada conducta positiva, y finalmente, situaría en el nivel más intenso de intervención la limitación de derechos mediante su sacrificio o privación, mediante indemnización, en aras de un interés público superior (PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo I...*, ob. cit., págs. 362-363).

²²⁹ LAGUNA DE PAZ, J. C., *La autorización...*, ob. cit., pág. 40.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

Se trata, en cualquier caso, de una técnica jurídico-administrativa que es expresión del control preventivo de la Administración debido al riesgo de que la actividad que constituye su objeto lesione derechos o intereses de terceros al incidir de forma sensible en la realidad (territorio, recursos naturales) o ponga en peligro bienes jurídicos preciados (seguridad de las personas o cosas, confianza legítima, etc.) Pero ese control previo también se puede justificar en la intensidad del uso que entraña la actividad controlada o en la necesidad de proceder a una adecuada asignación de recursos escasos, de acuerdo con los principios de concurrencia e igualdad. El control administrativo además ha de ser externo, no sólo de iniciativas privadas, sino también públicas, sometidas también a autorización²³⁰.

ALEGRE ÁVILA, centrándose en el objeto material de nuestro estudio, mantiene que la naturaleza de la autorización como “acto de policía monumental enderezado a la verificación y control de la adecuación de las intervenciones solicitadas con el mantenimiento de la integridad de los valores del Bien de Interés Cultural parece incuestionable”²³¹. En este punto, resulta oportuno traer a colación una vez más la sentencia del TSJ de la Comunidad Valenciana de 4 noviembre de 2002 que se refiere a la naturaleza jurídica del acto autorizador, cuando considera la licencia y autorización cultural “como actos habilitantes del ejercicio de derechos preexistentes sometidos a limitaciones legales, mediante los cuales las Administraciones intervinientes, tras comprobar si el derecho que se pretende ejercer se adecúa a las limitaciones legales que correspondan, habilitan un concreto ejercicio del derecho de que se trate en cada caso.” Otros autores, como destaca ABAD LICERAS, consideran que la autorización no limita

²³⁰ *Ibidem*, págs. 56-57.

²³¹ ALEGRE ÁVILA, J. M., *Evolución y régimen...*, t. II., ob. cit., pág. 123.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

derechos sino que los amplía, partiendo de una prohibición preexistente que se libera cuando se determina que la actividad pretendida cumple las exigencias legales o reglamentarias²³².

ESTEVE PARDO destaca el contenido declarativo que tiene el acto autorizatorio en el que la Administración, tras la correspondiente comprobación y valoración, declara que lo solicitado se ajusta a la legalidad vigente o al interés público. La autorización no tiene, por tanto, carácter constitutivo, no crea o constituye un derecho para el solicitante; ello no implica que carezca de entidad jurídica, ya que permite amparar y dar cobertura a lo solicitado²³³. Afirmar su carácter constitutivo, como observa LAGUNA DE PAZ, sería introducir un elemento distorsionante que haría prevalecer una dinámica más favorable a la intervención que al derecho objeto de control²³⁴. Pero ese efecto declarativo de la autorización ha de entenderse sin perjuicio de tercero, sobre todo en el caso de las de carácter real, como son las otorgadas por la Administración cultural y la urbanística. Ello implica que su titularidad puede ser discutida por un tercero con mejor derecho ante la jurisdicción competente²³⁵.

El carácter declarativo de derechos de las autorizaciones va decreciendo en la medida en que entran en juego potestades discrecionales. Cuando son regladas,

²³² ABAD LICERAS, J. M., “La técnica de la autorización...”, ob. cit., pág. 1138.

²³³ ESTEVE PARDO, J., *Lecciones de Derecho...*, ob. cit., págs. 367-368. El efecto declarativo de la autorización se refiere, según SANTAMARÍA PASTOR, a la inexistencia de lesión hacia el interés público, así como al cumplimiento de los requisitos que exige la norma para el ejercicio de una actividad (*Principios de Derecho...*, ob. cit., pág. 272). Este carácter meramente declarativo de la autorización es, sin embargo, discutido o, por lo menos, matizado por algunos autores, como SÁNCHEZ MORÓN, que entiende que algunas autorizaciones denominadas y reguladas como tales tienen también una finalidad constitutiva de derechos no preexistentes (*Derecho administrativo...*, ob. cit., págs. 660-661).

²³⁴ LAGUNA DE PAZ, J. C., “La autorización administrativa en el ámbito local”, *Revista de Estudios Locales*, Cunal, núm. 142, 2011, pág. 27.

²³⁵ SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho administrativo...*, ob. cit., pág. 664.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

argumenta LAGUNA DE PAZ, la Administración se limita a comprobar las circunstancias predeterminadas que le avocan a otorgar el título habilitante. Pero si intervienen conceptos jurídicos indeterminados –en la protección del patrimonio cultural son habituales– la Administración gozará de un considerable margen de apreciación discrecional. En estos casos el ciudadano no goza de un derecho subjetivo sino de un interés legítimo a la obtención de la autorización²³⁶.

Sea como fuere, la autorización administrativa, como señala SÁNCHEZ MORÓN, constituye un mecanismo de control administrativo previo de la actividad que un particular desee iniciar o realizar, en virtud del cual la Administración la deniega o permite, imponiendo, si procede, las condiciones previstas en el ordenamiento o no contrarias a él que sean necesarias para garantizar el cumplimiento de la legalidad o la salvaguarda del interés público²³⁷. El acto autorizatorio –según manifiesta ALONSO IBÁÑEZ aludiendo al objeto de nuestro estudio– no se establece únicamente como mecanismo de puro control sino a efectos de encauzar positivamente la actividad autorizada con el fin de garantizar la conservación del patrimonio histórico, promover su enriquecimiento y fomentar y tutelar el acceso de todos los ciudadanos a los bienes que comprende²³⁸.

En cualquier caso, y con independencia de cuáles sean los efectos que produce, la decisión administrativa por la que se permite a los particulares el ejercicio de una actividad no reservada en origen a la Administración, es un acto

²³⁶ LAGUNA DE PAZ, J. C., “La autorización administrativa en...”, ob. cit., pág. 26.

²³⁷ SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho administrativo...*, ob. cit., pág., pág. 660.

²³⁸ ALONSO IBÁÑEZ, M. R., *El patrimonio histórico. Destino...*, ob. cit., págs. 366-367.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

autorizatorio, se le denomine permiso, licencia, habilitación, etc., o de forma más común, autorización²³⁹.

Sin cuestionar los diversos aspectos destacados por los autores citados, que configuran la naturaleza de la autorización administrativa, concebimos a ésta, no tanto como una limitación de un derecho preexistente, sino como una habilitación para actuar. Nos interesa, por tanto, la vertiente positiva del acto autorizatorio, y no tanto, su función restrictiva. En tal sentido, nos parece relevante la aptitud de la autorización –destacada por ABAD LICERAS– para ampliar derechos que estaban previamente coartados. Así, el control previo de la actividad particular que realiza el órgano administrativo no ha de limitarse a determinar si se ajusta a la legalidad, sino que permitirá activarla y encauzarla. De este modo la autorización podrá llevar la actuación objeto de control a un punto de encuentro entre el interés público y el privado.

Partiendo del criterio clasificatorio elegido por GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ para sistematizar los distintos tipos de autorizaciones²⁴⁰ –matizado con las aportaciones de otros autores como SANTAMARÍA PASTOR²⁴¹ y SÁNCHEZ MORÓN²⁴²–, podemos destacar las siguientes notas que caracterizan los actos autorizatorios de la Administración urbanística y la cultural:

- Son autorizaciones simples o por operación, cuyo objeto es una conducta aislada y sus efectos se agotan en el momento en que se ejecuta la

²³⁹ SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho administrativo...*, ob. cit., pág. 661.

²⁴⁰ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, t. II, 13ª ed., Civitas, Thomson Reuters, 2013, págs. 143-152.

²⁴¹ SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Principios de Derecho...*, ob. cit., págs. 274-277.

²⁴² SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho administrativo...*, ob. cit., págs. 661-662.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

actuación permitida, sin crear un vínculo estable entre las partes, como en el caso de las autorizaciones de funcionamiento u operativas²⁴³.

- Son autorizaciones regladas, en las que la Administración confronta la solicitud del particular con la normativa de aplicación y la otorga si se acomoda a ella, aunque admitiendo cierto grado de discrecionalidad, que es acusado en el caso de la autorización cultural²⁴⁴.
- Son autorizaciones reales, no personales, dado que atienden a las condiciones del objeto: en el caso que nos ocupa, el inmueble sobre el que se proyecta la obra. De esta forma pueden ser transmisibles.

Las dos autorizaciones –cultural y urbanística– son imprescindibles para que las actuaciones sobre los inmuebles histórico-artísticos tengan cabida dentro de la legalidad. En el caso de que dichas actuaciones no superen el doble control administrativo entrarían en funcionamiento los mecanismos de reposición de la legalidad que la legislación en materia de patrimonio cultural y la urbanística contemplan. Así, el artículo 40 de la LPCG, después de condicionar el otorgamiento de licencias para la realización de obras a la obtención de las correspondientes autorizaciones administrativas, dispone en su apartado 3 lo siguiente:

²⁴³ GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ mantienen una acepción distinta de autorizaciones operativas, para definir aquellas que pretenden ir más allá de la función primaria de control que caracteriza a las simples, encauzando y orientando positivamente la actividad de su titular según los planes o programas sectoriales, o bien por la propia norma aplicable (*Curso de Derecho...*, t. II, ob. cit., pág. 144).

²⁴⁴ En toda autorización, según SANTAMARÍA PASTOR, existen elementos reglados y discrecionales, distribuidos según los casos en proporciones distintas (*Principios de Derecho...*, ob. cit., pág. 275).

JULIÁN ALONSO GARCÍA

“Las obras realizadas sin cumplir lo establecido en el apartado anterior serán ilegales, y los Ayuntamientos y, en su caso, la Consellería de Cultura ordenarán, si fuese preciso, su reconstrucción o demolición con cargo al responsable de la infracción.”

Por su parte, los artículos 209 y 210 de la LOUG establecen que procederá la incoación del expediente de reposición de la legalidad cuando las obras se estuviesen ejecutando –en este caso, previa suspensión inmediata de dichas obras– o ya estuviesen terminadas sin licencia, comunicación previa u orden de ejecución, o sin ajustarse a sus condiciones.

Además, la falta de la preceptiva autorización en aquellos casos en que fuera exigible daría lugar a la exigencia de responsabilidad administrativa a los infractores, previa sustanciación del correspondiente procedimiento sancionador. Para que los órganos de la Administración cultural y urbanística ejerzan la potestad sancionadora sería necesario que el presunto responsable incurra en los tipos infractores previstos en la LPCG²⁴⁵ y en la LOUG²⁴⁶. Se trataría en todos estos casos de potestades administrativas de control posterior que entrarían en funcionamiento cuando se eludiese el control previo objeto de nuestro estudio.

B) LA AUTORIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN CULTURAL

²⁴⁵ En el capítulo V de este trabajo aludimos a las infracciones administrativas tipificadas en la LPCG que, en función del nivel de protección que ostenta el bien afectado, se imputan a sujetos privados y públicos por acciones realizadas sin contar con la preceptiva autorización cultural.

²⁴⁶ El artículo 217.4 de la LOUG tipifica como infracción leve la ejecución de obras o instalaciones realizadas sin licencia cuando sean legalizables por ser conformes con el ordenamiento urbanístico.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

El régimen autorizatorio de las actuaciones que pretendan realizarse en los bienes que gozan de valor histórico constituye la piedra angular de la protección del patrimonio cultural. Así lo entiende BARRERO RODRÍGUEZ, que lo considera la base de la actuación administrativa en la consecución de los objetivos constitucionalmente consagrados de conservación y acrecentamiento de dicho patrimonio²⁴⁷. Como hemos atisbado al referirnos a la naturaleza del acto autorizatorio, y tendremos ocasión de comprobar de forma más específica, el acto en que se concreta la función controladora de la Administración cultural no siempre se ve reflejado en la norma con el término *autorización*: en algunos casos se refiere a él como informe o resolución; en otros se alude a una suerte de medidas protectoras o correctoras que sugieren la emisión de informes vinculantes²⁴⁸.

En definitiva, sea cual fuera la forma que adopte la autorización de la Administración de Patrimonio, constituye, a juicio de ALEGRE ÁVILA, un típico exponente de la técnica de policía administrativa –en este caso monumental–, en cuanto acto de verificación o control de la adecuación de las actividades al interés público de mantenimiento y conservación de los valores propios de los bienes culturales²⁴⁹.

a) Actuaciones autorizables

²⁴⁷ BARRERO RODRÍGUEZ, C., *La ordenación jurídica...*, ob. cit., pág. 518.

²⁴⁸ Aunque, en puridad, autorizar es algo distinto de informar, como recuerda la STSJ de Galicia de 28 de enero de 1999 (Aranz. 1999, 76), al referirse a la potestad autorizatoria de la Consellería de Cultura sobre las actuaciones que afectan a bienes declarados.

²⁴⁹ ALEGRE ÁVILA, J. M., *Evolución y régimen...*, t. II., ob. cit., pág. 125.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

ALONSO IBAÑEZ concibe la autorización de los órganos encargados de velar por el patrimonio cultural –en contraposición a la prohibición absoluta–, como una decisión administrativa que remueve una prohibición relativa de actuar²⁵⁰. Entre las actuaciones sobre inmuebles de valor histórico que se remueven por medio de esta técnica, la LPCG distingue actividades diversas que sistematizamos de la siguiente forma:

- Actuaciones no específicas de edificación y transformación de inmuebles:
 - Las actuaciones definidas en planes, programas y proyectos, tanto públicos como privados, que por su incidencia sobre el territorio puedan implicar riesgo de destrucción o deterioro del patrimonio cultural de Galicia (artículo 32).
 - Las obras que, por causa de fuerza mayor, interés general o urgencia, hubiesen de realizarse con carácter inaplazable en inmuebles en los que se les haya incoado un expediente de declaración de BIC (artículo 35).
 - Cualquier intervención que pretenda realizarse en un inmueble declarado BIC (artículo 37).
 - Cualquier intervención en un bien inmueble catalogado y en su entorno (artículo 52.2).
 - Cualquier intervención que afecte a un bien inventariado (artículo 54).
- Actuaciones específicas en función de su contenido:

²⁵⁰ ALONSO IBAÑEZ, M. R., *El patrimonio histórico. Destino...*, ob. cit., págs. 362-363.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

- Cualquier cambio de uso de un BIC (artículo 33).
- El desplazamiento de un inmueble declarado BIC respecto de su entorno, por causa de fuerza mayor o interés social (artículo 36).
- La demolición de inmuebles declarados BIC como consecuencia de una declaración de ruina (artículo 41).
- Cualquier remoción de tierras de una zona arqueológica o zona paleontológica (artículo 48.3).
- Actuaciones específicas en función de la naturaleza del bien afectado:
 - Las obras interiores, exteriores, señalizaciones o instalaciones o cambio de uso que afecte directamente a un monumento o a cualquiera de sus partes integrantes, pertenencias o a su entorno delimitado (artículo 43).
 - Las obras en los conjuntos históricos en tanto no se apruebe definitivamente la normativa urbanística de protección del área afectada (artículo 47.1).
 - Las intervenciones arqueológicas en cualquier terreno (artículo 57).

Como puede observarse, son objeto de autorización actividades muy variadas²⁵¹; algunas definidas en la norma en términos más o menos precisos –por ejemplo, cuando habla de demoliciones, remociones de tierra, etc.–, y otras más genéricas –obras, intervenciones, usos, etc.– En relación con estas últimas

²⁵¹ Todas estas actividades y la forma en que son autorizadas las analizaremos de forma sistemática en el capítulo V de este trabajo.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

debemos considerar que la autorización de la Administración cultural es omnicomprendiva, de forma que tiende a fiscalizar cualquier actuación urbanística sobre un inmueble. En este sentido, BARRERO RODRÍGUEZ, al referirse a las obras interiores o exteriores, objeto de autorización según la LPHE, que afecten a un monumento, a un jardín histórico, o a un inmueble ubicado en un conjunto histórico, sitio histórico o zona arqueológica, mantiene que el término *obra* debe entenderse en sentido amplio, “para abarcar en su seno todas aquellas actuaciones que se traduzcan en una operación sobre el bien que incida sobre su estructura o sobre algunos de sus elementos”. Así, de asumirse un concepto estricto de obras, muchas actuaciones quedarían fuera del control de la Administración cultural²⁵².

Del mismo modo que en el ámbito urbanístico, en el cultural distinguimos obras mayores y menores. La autorización de estas últimas requieren la sustanciación de unos cauces procedimentales más simplificados que los que corresponden a actuaciones de mayor entidad. Partiendo de la definición de obras menores de la LOUG, el Decreto 39/2007, de 8 de marzo, por el que se regula la composición y funcionamiento de las comisiones territoriales del Patrimonio Histórico Gallego las define así en su artículo 9:

“A estos efectos, se consideran obras de entidad menor aquellas obras e instalaciones de técnica simple y escasa entidad constructiva y económica, que no requieran el proyecto específico de un técnico superior al no afectar a elementos estructurales, que no supongan alteración del volumen, del uso, de las instalaciones y servicios de uso común o del número de viviendas y locales, ni afecten al diseño exterior, la

²⁵² BARRERO RODRÍGUEZ, C., *La ordenación jurídica...*, ob. cit., págs. 519-520.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

cimentación, la estructura o las condiciones de habitabilidad o seguridad de los edificios o instalaciones de toda clase.”

A pesar de no establecer la norma transcrita nada al respecto, debemos apoyarnos en la LOUG para excluir de la consideración de obra menor las intervenciones que tengan lugar en edificios declarados BIC y en los que hayan sido incorporados a los catálogos urbanísticos.

Así todo, al margen de la consideración mayor o menor de una obra, entendemos que no todas las actuaciones deberían ser fiscalizables a través del mecanismo de la autorización cultural. No es de recibo que una actuación de incidencia mínima sobre un bien cultural haya de someterse a unos trámites procedimentales que únicamente van a entorpecer o dilatar su ejecución. Pero soslayar en estos casos el control administrativo tiene el peligro de entrar en un terreno, que debemos evitar, dominado por los conceptos jurídicos indeterminados. Para ello es preciso delimitar al máximo los supuestos de actuaciones inocuas que excluyan la necesidad de autorización administrativa. En ese sentido, alguna ley autonómica excepciona la exigencia de autorización cuando la actuación en cuestión carezca de la suficiente trascendencia patrimonial, pero sólo en la medida en que permita descartar cualquier resultado que ponga en peligro o ensombrezca los valores de que son portadores los inmuebles objeto de tutela²⁵³. Lo contrario implicaría dejar desprotegido el bien cultural, como

²⁵³ Debemos destacar como ejemplo de leyes autonómicas que excepcionan la obligación de obtener la autorización cultural en estos supuestos, la Ley 4/1998, de 11 de junio, del patrimonio cultural valenciano y la Ley 3/2013, de 18 de junio, de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid. La primera establece en su artículo 35.1.b) lo siguiente:

“Se entiende por intervenciones carentes de trascendencia patrimonial, y por tanto no requieren de la autorización previa de la consellería competente en materia de cultura, las habilitaciones interiores de los inmuebles que no afecten a su percepción exterior y aquellas que se limiten a la conservación, reposición y mantenimiento de elementos preexistentes, sean reversibles y no comporten alteración de la situación anterior.”

JULIÁN ALONSO GARCÍA

evidencia la STC 122/2014, que rechaza la innecesariedad de la autorización cultural de estas actuaciones engañosamente inocuas para los valores inherentes a los BIC²⁵⁴. En cualquier caso, el propio TC deja un resquicio para que pueda prescindirse de tal medio de control “cuando se trate de intervenciones mínimas”.

La exoneración del control autorizatorio por parte de los órganos administrativos culturales habría de limitarse únicamente –como apunta la normativa autonómica consultada– a aquellas actuaciones que, siendo reversibles y no afectando a su aspecto exterior, afecten a la habilitación interior y al mantenimiento y conservación del inmueble. En cualquier caso, con independencia de la entidad de la actuación, la exigencia de sometimiento a control administrativo debe ir atenuándose en función de su incidencia sobre elementos más accesorios o espacialmente secundarios respecto del bien principal, y de la inferior categoría formal que éste tenga atribuida. Dicho de otro modo: aún siendo de la misma condición material, no es lo mismo una reposición de una ventana deteriorada en un monumento que en una edificación situada en el entorno de un bien inventariado. Pero en todo caso debe ser la norma la que

El artículo 19.2 de la ley madrileña fue, sin embargo, declarado inconstitucional por la STC 122/2014, de 17 de julio (Aranz. 2014, 122). El precepto anulado excluía la autorización cuando las intervenciones afectasen a conjuntos históricos, paisajes culturales o sitios o territorios históricos, todos ellos declarados BIC, y tuvieran como finalidad “mantener el bien en condiciones de salubridad, habitabilidad y ornato, siempre que no se alteren las características morfológicas, ni afecten al aspecto exterior del bien protegido”, o consistieran en “transformaciones del interior de los inmuebles que formen parte de entornos delimitados”, o tuvieran lugar en inmuebles pertenecientes a aquellas categorías de BIC y a zonas de interés arqueológico y/o paleontológico en los que “se haya redactado un plan especial de protección”.

²⁵⁴ Se ampara el TC, para declarar la inconstitucionalidad del artículo 19.2 de la Ley 3/2013 de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid, en la afirmación de las competencias que tiene reservadas el Estado en la defensa del patrimonio contra la expoliación, que hacen prevalecer las disposiciones contenidas en la ley estatal que exigen la exigencia de la autorización cultural, sobre aquel precepto que la exceptiona (véase respecto a las competencias estatales sobre expoliación del patrimonio cultural, lo manifestado en el apartado referido a la concurrencia competencial en la materia, en el capítulo I de este trabajo).

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

delimite esos supuestos inocuos que determinen la exención de la autorización administrativa.

Por otra parte, determinados tipos de actividades requieren un control específico de órganos especializados dentro de la Administración cultural. Este control específico encuentra su expresión más significativa en la autorización arqueológica, cuya singularidad se justifica por la especial naturaleza del bien cultural afectado. Dicho control se limita a enjuiciar los aspectos estrictamente arqueológicos de una actuación, que, por implicar un uso del suelo o del subsuelo, también es objeto de la genérica autorización cultural. De esta forma, pueden concurrir dos tipos de pronunciamientos en el ámbito de la Administración cultural, a saber, el especializado, sobre los aspectos arqueológicos de la intervención, y el más general que resolverá sobre la actuación urbanística en que aquella consista²⁵⁵.

b) Límites de la función autorizatoria

a') Las prohibiciones legales

La función de control o intervención de la Administración no se reduce sólo a la comprobación de las condiciones requeridas para el ejercicio del derecho, tal como las configura la norma de aplicación. También ha de observar las prohibiciones que la norma, singularmente la LPCG, impone a los sujetos que pretenden realizar una actuación sobre el patrimonio cultural y que determinan la respuesta de los encargados de controlar dicha actuación. De este modo, en la

²⁵⁵ En el capítulo V abordamos el estudio de las autorizaciones de las actividades arqueológicas en razón de la singularidad del objeto afectado, y en el capítulo IV, su integración en el procedimiento autorizatorio general.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

medida en que una actividad está prohibida la función administrativa de control consistiría en la denegación de dicha actividad. Se encuentran, por tanto, sujetos a esas prohibiciones el interesado que promueve una actuación sobre el inmueble dotado de valor cultural y la Administración que ejerce la función de control de dicha actividad: el primero deberá actuar sin incurrir en una conducta prohibida; la segunda deberá garantizar que la actuación se realice de forma que no incurra en una prohibición legal, denegando en su caso la autorización solicitada.

Así, conforme a la idea de PARADA VÁZQUEZ acerca de la diferente intensidad de limitación de los derechos de los administrados –a la que ya nos hemos referido–, en la medida en que la acción solicitada no cumple las condiciones para ser autorizada por incurrir en una prohibición legal, la delimitación del derecho del interesado superaría el grado de intervención de la Administración que constata por medio de su autorización el cumplimiento de las condiciones requeridas por la norma, para situarse en un nivel de restricción de facultades individuales más acentuado²⁵⁶, que impediría el otorgamiento de dicha autorización.

La LPCG contempla así una serie de prohibiciones u obligaciones de no hacer, que, irían encaminadas a impedir de forma absoluta determinadas actuaciones. Como advierte BARRERO RODRÍGUEZ, estas prohibiciones absolutas son de escasa incidencia en la actual legislación reguladora del patrimonio histórico, que se ha decantado por un sistema de prohibiciones relativas removibles mediante autorización administrativa²⁵⁷, aunque, en rigor, no

²⁵⁶ PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo I...*, ob. cit., págs. 362-363.

²⁵⁷ Según esta autora, quedarían reducidas en la LPHE las prohibiciones con ese carácter absoluto a la colocación de publicidad comercial y cualquier clase de cables, antenas y conducciones en los jardines históricos y en las fachadas y cubiertas de los monumentos (BARRERO RODRÍGUEZ, C., *La ordenación jurídica...*, ob. cit., págs. 514-516). No obstante,

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

debemos considerar a estas últimas como verdaderas prohibiciones en sentido estricto.

En la LPCG se amplía en relación con la LPHE –como veremos en el capítulo V– el objeto afectado por tal prohibición absoluta. Por ese carácter absoluto, que no admite ningún juicio valorativo, la actuación solicitada que esté prohibida debe ser denegada directamente por la autoridad a la que compete la resolución del expediente a que de lugar, sin necesidad de un pronunciamiento de los órganos asesores o consultivos cuya función es precisamente la emisión de un juicio de valoración, que en este caso carece de sentido. En definitiva, la decisión del órgano resolutorio consiste en determinar si la actuación solicitada se encuentra o no entre las que la norma califica como prohibidas y, si la actuación consiste en una de esas actividades, denegarla sin más. La Administración desempeña una función reglada, como se señala en la STSJ de Aragón de 14 de enero de 2000 (Aranz. 2000, 673), en cuanto que necesariamente ha de otorgarse o denegarse la autorización según que la actuación pretendida se adapte o no a la normativa aplicable.

No obstante, tanto la LPCG como la norma estatal, contempla una figura intermedia entre la prohibición absoluta y la prohibición relativa removible por medio de autorización administrativa. Esta tercera categoría de prohibición, por una parte estaría orientada, como la primera, a impedir una actuación proscrita por el ordenamiento y no sería autorizable, pero precisa, para llegar a tan desfavorable conclusión, del juicio valorativo de los órganos asesores o consultivos, que habrá de emitirse con carácter previo a la decisión final del órgano resolutorio. Para

también participan de esta naturaleza otras prohibiciones previstas en la LPCG y en la LPCS, que analizaremos en el capítulo V, de modificar las alineaciones y rasantes, incrementos y alteraciones del volumen, parcelaciones y agregaciones, de realizar acampadas, la explotación minera, etc.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

determinar si la actuación incurre en tal conducta prohibida la Administración debe manejar aspectos tan intangibles como la apreciación del bien dentro de su entorno, el peligro de los valores que aconsejan la conservación del bien o su riesgo de destrucción o deterioro, la incompatibilidad con los valores que aquel encierra o la fuerza mayor o interés social concurrente²⁵⁸.

La concurrencia de estas circunstancias requiere una valoración subjetiva, que deberán realizar los órganos colegiados que tienen asignada esa función, lo que impide un pronunciamiento directo por parte del órgano resolutorio. Pero este mismo órgano puede tener un criterio valorativo propio que determine su decisión, incluso apartándose del parecer de los primeros. En definitiva, en esas valoraciones se ejercitan potestades administrativas discrecionales para determinar si la actuación es autorizable o no.

A la vista de lo expuesto, tendríamos, pues, tres categorías esenciales de prohibiciones:

- Prohibiciones absolutas, que obligan al órgano administrativo a denegar de forma directa la solicitud de autorización, sin mediar un juicio valorativo previo: la actividad está prohibida y no caben interpretaciones.
- Prohibiciones que demandan un juicio valorativo previo a la denegación de la solicitud de autorización: la actividad está prohibida si el órgano informante, y en última instancia el resolutorio, consideran que encaja dentro del supuesto prohibido previsto en la norma.

²⁵⁸ En el capítulo V, al referirnos al control administrativo sobre las actuaciones que afectan a las diversas categorías de bienes culturales, se analizarán una a una las disposiciones legales que contienen prohibiciones de esta naturaleza.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

- Prohibiciones relativas, en virtud de las cuales toda actuación está prohibida salvo que sean autorizadas si concurren las condiciones legalmente exigidas: la actuación requiere el pronunciamiento de los órganos asesores o consultivos y del que finalmente va a resolver autorizándola.

En cualquier caso, discernir si nos encontramos ante una de las dos primeras categorías de prohibición mencionadas en ocasiones no es tarea sencilla, y ante la duda, deberá recabarse el parecer del órgano informante, cuyo juicio tendrá siempre presente la protección del bien cultural afectado.

Desde otro punto de vista, y dejando al margen las prohibiciones consideradas relativas, las de carácter absoluto que se contemplan en la legislación protectora del patrimonio cultural pueden ser de carácter preventivo o permanente. Las primeras tratan de asegurar de forma transitoria que los valores dignos de protección de un bien formalmente declarado que va a estar incluido en el ámbito de un plan de protección que se encuentra en tramitación, sean salvaguardados desde una visión conservacionista, de forma que no comprometan el futuro plan; éste, una vez aprobado, podrá dar a dicho bien un tratamiento diferente aunque acorde con su finalidad protectora. Las prohibiciones permanentes, por el contrario, serían de aplicación a aquellos inmuebles que se encuentran incorporados a un instrumento de planeamiento debidamente aprobado y en vigor; pero también afectarían a aquellos otros que, por su singularidad formalmente declarada, no dependen de la aprobación del instrumento que los contempla dentro de su ámbito.

b') Los criterios de intervención

La función administrativa de control también viene delimitada por una serie de disposiciones legales que se complementan con las prohibiciones antes

JULIÁN ALONSO GARCÍA

referidas. Se trata de condiciones de estilo, uso, volumen, etc. que deben ser respetadas por los promotores de actuaciones en inmuebles integrantes del patrimonio cultural y por la Administración que va a controlar su realización²⁵⁹. Entre estos criterios destacan de forma especial aquellos que establecen los modos de restaurar los inmuebles histórico-artísticos más significativos, y que definen la tendencia sobre conservación y restauración por la que opta la ley reguladora. El control ejercido por los órganos administrativos requiere un estudio valorativo de la actuación pretendida sobre su adecuación a los criterios legales de intervención. En esta función la labor de los servicios técnicos y de los órganos asesores de la Consellería de Cultura se antoja fundamental. Ya no procedería, a la hora de tomar una decisión sobre el cumplimiento de los indicados criterios de intervención –como en el caso de una actuación que incurriese en una prohibición absoluta–, la denegación de la autorización sin el previo estudio por parte de dichos órganos. Es necesario un juicio valorativo acerca de la actuación solicitada; un juicio que contiene inevitables dosis de discrecionalidad.

Los criterios de intervención previstos en la ley, aunque variados, podemos sistematizarlos de la siguiente forma:

²⁵⁹ Además de los criterios previstos en la legislación más reciente reguladora del patrimonio cultural y urbanística –que tendrán su correspondiente estudio en el capítulo V–, podemos considerar con ese carácter las disposiciones previstas en el Decreto 798/1971, de 3 de abril, por el que se regula el uso de materiales y técnicas tradicionales en las obras de restauración de monumentos históricos y artísticos. Este decreto, aunque todavía está vigente, resulta de difícil aplicación habida cuenta de su origen procedente de una normativa reguladora del patrimonio cultural –principalmente la Ley de 13 de mayo de 1933– ya superada. No obstante, contiene dos importantes mandatos, en virtud de los cuales en las obras que se realicen en los inmuebles con valor cultural formalmente declarado se utilizarán en lo posible materiales y técnicas tradicionales, y las proporciones de los huecos y detalles de fachadas que estén íntimamente ligados con la conservación y valoración de un ambiente y en su relación con los espacios interiores a los que sirven, deberán atenerse a las instrucciones dictadas para cada caso por la Dirección General de Bellas Artes.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

- En atención al objeto aplicable, distinguimos las que afectan a inmuebles singularizados, a sus entornos o a conjuntos de bienes.
- En atención a la norma que los ampara, distinguimos los que vienen establecidos en la propia ley o los que, por mandato de ésta o de forma complementaria, se incorporan a los instrumentos de ordenación.
- En atención a los elementos del objeto aplicables, distinguimos los que afectan a las edificaciones o a las infraestructuras (aceras, pavimento, mobiliario urbano, etc.)

Estos criterios en ocasiones se sitúan en un terreno en el que no es fácil diferenciarlos de las prohibiciones legales anteriormente analizadas; especialmente de aquellas que precisan de un juicio valorativo que permita a la Administración cultural adoptar una decisión sobre la actuación solicitada. En cualquier caso, estamos, como pone de relieve BARRERO RODRÍGUEZ, ante normas que se sirven de conceptos indeterminados, que requieren la adecuada motivación de las razones que llevan a permitir o denegar determinadas actuaciones²⁶⁰.

c) La discrecionalidad en la autorización

Una de las más importantes particularidades que distingue a las autorizaciones de la Administración de patrimonio cultural de las licencias urbanísticas radica en su marcada discrecionalidad, ya que mientras éstas últimas gozan de un carácter reglado muy acusado –la legislación y el planeamiento urbanístico delimitan su ámbito de decisión–, en las primeras los criterios técnicos

²⁶⁰ BARRERO RODRÍGUEZ, C., *La ordenación urbanística...*, ob. cit., págs. 272-273.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

permiten una aplicación más laxa de la norma; pero al mismo tiempo determinan decisivamente el contenido de las resoluciones y demás actos que ponen fin al procedimiento. Ello implica, según manifiesta ALONSO IBAÑEZ, que su sentido no tenga que ser afirmativo o negativo, autorizando o denegando sin más, sino que, valorando las circunstancias del caso, admite la posibilidad de establecer condiciones en el ejercicio de la actividad autorizada²⁶¹.

Esa discrecionalidad técnica en la función autorizatoria de los órganos encargados de la protección del patrimonio cultural se justifica, tal como mantiene el Tribunal Supremo en su sentencia de 20 de julio de 1998 (Aranz. 1998, 6907), en una presunción de certeza o de razonabilidad de la actuación administrativa, apoyada en la especialización y en la imparcialidad de dichos órganos. Se trata de una presunción *iuris tantum* que puede ser desvirtuada si se acredita la desviación de poder, arbitrariedad o ausencia de toda justificación del criterio adoptado²⁶². Por ello, la motivación de la decisión adoptada es crucial para garantizar su legitimidad, dada la abundancia de conceptos jurídicos indeterminados que contiene²⁶³. En este sentido, BARRERO RODRÍGUEZ señala que nos movemos en un sector al que el Derecho le reconoce un amplio margen de discrecionalidad a la hora de valorar la incidencia de las actuaciones sobre los bienes históricos, y ahí precisamente radica la importancia de la motivación. Este ejercicio de fundamentación técnica constituye una garantía de seguridad jurídica que

²⁶¹ ALONSO IBAÑEZ, M. R., *El patrimonio histórico. Destino...*, ob. cit., pág. 367.

²⁶² En el mismo sentido, la STSJ de Galicia de 9 de diciembre de 1999 (Aranz. 1999, 5168).

²⁶³ GONZÁLEZ NAVARRO sostiene que en el lenguaje jurídico deben manejarse los conceptos con sumo cuidado porque no es un lenguaje formalizado —como podría ser, por ejemplo, el matemático—, sino que es el ordinario que se usa por y para el Derecho; un lenguaje tecnificado que debe aspirar a lograr la mayor precisión posible, siempre que ello no perjudique su inteligibilidad ni adaptabilidad a supuestos diversos (“Procedimiento administrativo común, procedimientos triangulares y procedimientos complejos”, *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 211, 1981, pág. 414).

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

redundará finalmente en una menor litigiosidad en la materia²⁶⁴. La función de los órganos judiciales quedaría así reducida a la comprobación del uso que la Administración cultural ha hecho de sus poderes o facultades, sin entrar a valorar con sus propios criterios cuestiones de índole cultural, por ser ajenas a sus funciones²⁶⁵.

En cualquier caso, discrecionalidad no significa subjetividad. Por muy amplia que sea la discrecionalidad en la función desempeñada por los órganos de Patrimonio, han de utilizarse criterios objetivos para justificar su decisión. Así lo declara el TSJ de la Comunidad Valenciana en su sentencia de 4 de noviembre de 2002 (Aranz. 2004, 57), que literalmente dice así:

“Por lo que se refiere a la cuestión de la discrecionalidad técnica de la Administración para valorar los supuestos fácticos a que se han de aplicar las reglas de protección de bienes culturales, se ha señalar [*sic*] que ésta en todo caso viene limitada por los contenidos de las propias reglas de protección y asimismo ha de venir justificada por concretos datos objetivos, que son los que se han de valorar en relación con las reglas aplicables y no por meras apreciaciones subjetivas derivadas de las diferentes concepciones estéticas o arquitectónicas de los funcionarios técnicos actuantes. Dicho de otro modo, la discrecionalidad técnica, en los términos doctrinales y jurisprudenciales de su configuración, no puede significar una apreciación absolutamente desvinculada de las reglas de valoración que correspondan y sin justificación de los concretos elementos objetivos de que se componga el proceso de valoración.”

²⁶⁴ BARRERO RODRÍGUEZ, M. C., “La motivación de las resoluciones de la Administración de Cultura en la jurisprudencia del Tribunal Supremo”, *Patrimonio Cultural y Derecho*, núm. 2, 1998, págs. 278-279.

²⁶⁵ BARRERO RODRÍGUEZ, C., *La ordenación jurídica...*, ob. cit., pág. 557.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

El criterio empleado por los órganos administrativos está, pues, inexcusablemente vinculado a los hechos determinantes, de los que no puede apartarse. Así lo recalca el TS en su sentencia de 23 de enero de 1989 (Aranz. 1989, 427), cuando afirma que los hechos determinantes escapan a toda discrecionalidad, “son tal cual como la realidad los exterioriza” y no le es posible a la Administración “inventarlos o desfigurarlos aunque tenga facultades discrecionales para su valoración.”

La objetividad como criterio determinante de las facultades autorizatorias de los órganos administrativos constituye el soporte para la emisión de un juicio interpretativo razonable. Así lo prescribe la STS de 22 de junio de 1998 (Aranz. 1998, 5676), que reconoce a la Administración cultural un margen de discrecionalidad que debe ejercerse apoyándose en hechos “que estén razonadamente probados en virtud de criterios objetivos de apreciación.” La razonabilidad se configura, pues, como elemento contradictorio con la arbitrariedad en la toma de decisiones autorizatorias en materia de patrimonio cultural. La STS de 7 de octubre de 1988 (Aranz. 1988, 7769) incide en esa idea cuando señala que “para que dicha discrecionalidad administrativa, no pueda ser tildada de arbitrariedad [...] ha de tenerse en cuenta que, su decisión ha de fundarse en juicios técnicos razonables, emitidos por un Órgano especializado – «discrecionalidad técnica»–, sin desdeñar el criterio de la oportunidad de tal medida.”

En definitiva, la decisión de la Administración cultural a la hora de autorizar una determinada actuación sobre un bien inmueble cultural debe adoptarse después de valorar la solución propuesta por el solicitante, y si ésta no es satisfactoria para la adecuada protección del bien, debe sopesar otras alternativas. Este juicio debe basarse en criterios de razonabilidad, como se ha

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

dicho. En tal sentido, la STSJ de Galicia de 4 de febrero de 2004 (Aranz. 2004, 261135) establece lo siguiente:

“[...] bien es verdad que se trata de una solución opinable, en el sentido de que puede haber otras diferentes que sean igualmente razonables; ahora bien, en estas situaciones (de ejercicio de una potestad discrecional) lo enjuiciable por los Tribunales es si la opción, elegida por la Administración entre las posibles en presencia en el caso, se halla entre las calificables de razonables; de ser así, ha de ser respetada, incluso aunque no se comparta, pues la función de gobernar corresponde a la Administración; otra cosa es que no fuere de las razonables, en cuyo caso no podría aceptarse, dado que la arbitrariedad resulta vedada a todos los Poderes públicos en el artículo 9.3 de la Constitución [...]”

Objetividad y razonabilidad delimitan, pues, el margen de actuación de los órganos de Patrimonio en su función autorizatoria. A estos límites en el ejercicio de potestades discrecionales se unen los consagrados por la jurisprudencia en esta materia, de respeto a la ley y los principios generales del Derecho²⁶⁶. En tal sentido, la citada STS de 23 de enero de 1989 se refiere al conjunto de técnicas de control jurisdiccional de los aspectos discrecionales de las potestades administrativas, a través de la comprobación de los hechos determinantes –como ya se ha señalado– y mediante la exigencia del respeto a los principios generales del derecho, que informa todo el ordenamiento jurídico y, en concreto, la norma habilitante de la potestad autorizatoria discrecional²⁶⁷.

²⁶⁶ Así lo entiende el TSJ de Asturias en su sentencia de 28 de diciembre de 2012 (Aranz. 2013, 42015).

²⁶⁷ El TS mantiene en esta sentencia la línea jurisprudencial que concibe esas facultades administrativas discrecionales a la luz de los principios generales del derecho reconocidos en el

JULIÁN ALONSO GARCÍA

Si la autorización cultural resulta, por su componente discrecional, contraria a la Ley, los órganos jurisdiccionales podrán revisar esa decisión sin temor a invadir competencias administrativas que no le corresponden²⁶⁸. Pero tal revisión debe sustentarse –como recuerda el TSJ asturiano en la mencionada sentencia de 28 de diciembre de 2012– en los elementos reglados que contiene el acto discrecional.

d) La conformación de la decisión autorizatoria mediante los informes

a') Los informes de los órganos asesores

La emisión del informe de los órganos asesores de la Consellería de Cultura es preceptiva cuando la intervención solicitada afecta a un bien cultural formalmente declarado y en los demás casos en que así lo disponga la legislación vigente, que también prevé supuestos de pronunciamiento facultativo. Los órganos asesores que tienen esta función informadora en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia son los siguientes: las comisiones territoriales

artículo 1.4 del título preliminar del Código Civil, que informan todo el ordenamiento jurídico y, por tanto, también la norma habilitante que atribuye la potestad discrecional; de esta forma, su ejercicio se habrá de ajustar a las exigencias de dichos principios, ya que la Administración – conforme al artículo 103.1 de la CE– no está sometida sólo a la Ley, sino también al Derecho.

²⁶⁸ Lo declara así el TS en su sentencia de 16 de octubre de 2000 (Aranz. 2000, 7777).

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

del Patrimonio Histórico Gallego²⁶⁹, el Comité Asesor del Camino de Santiago²⁷⁰ y la Subcomisión Mixta Xunta-Iglesia²⁷¹.

Por norma general, tanto el Decreto 39/2007 como el 46/2007 otorgan al informe emitido por los órganos asesores carácter preceptivo²⁷², pero no vinculante para el órgano que finalmente va a resolver. Así, el artículo 1.3 del Decreto 39/2007 dispone que las resoluciones y demás actos de la Dirección General de Patrimonio Cultural sobre asuntos en los que hayan intervenido las comisiones territoriales de patrimonio histórico expresarán si son acordados conforme al informe de ésta o se apartan de él, mediante el uso de las fórmulas “de acuerdo con la Comisión Territorial de Patrimonio Histórico” o bien “oída la Comisión Territorial de Patrimonio Histórico”, respectivamente, debiendo en este último caso, motivarse suficientemente. El artículo 1.3 del Decreto 46/2007 se expresa en los mismos términos al referirse al Comité Asesor del Camino de Santiago.

Dada la condición de los integrantes de dichos órganos –expertos, funcionarios, representantes de diversas instituciones relacionadas con el patrimonio cultural, etc.–, su función se concreta en la emisión de un juicio

²⁶⁹ Aparecen recogidas estas comisiones, como órganos asesores de la Consellería de Cultura en materia de patrimonio cultural, en el artículo 7.1.a) de la LPCG, y su composición y funcionamiento se regula en el Decreto 39/2007, de 8 de marzo.

²⁷⁰ Creado en virtud del artículo 30.1 de la LPCS, y regulada su composición y funcionamiento por el Decreto 46/2007, de 8 de marzo.

²⁷¹ Su constitución procede de un Acuerdo de la Comisión Mixta Xunta-Iglesia –reconocida ésta como órgano asesor de la Consellería en el artículo 7.1.b) de la LPCG– de fecha 2 de octubre de 1992, y su régimen de funcionamiento se contiene en el Reglamento de dicha Comisión Mixta, acordado el 27 de abril de 1989, y en aquel acuerdo constitutivo.

²⁷² Puede ser requerido su parecer en asuntos de la competencia de la Dirección General de Patrimonio Cultural cuando se considere conveniente, tal como prevén las normas de funcionamiento de dichos órganos.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

valorativo acerca de la obra objeto de autorización, que desemboca en un acuerdo favorable, con o sin condiciones, o desfavorable.

No obstante ser preceptivo el informe de los órganos asesores, entendemos que las actuaciones que, de llevarse a cabo, incurrirían en una prohibición absoluta –tal como hemos destacado en su momento– no requieren la emisión de un juicio valorativo, y, por tanto, no deben someterse a la consideración de aquellos; el director general de Patrimonio Cultural o el órgano en quien éste delegue, tendrían así la potestad de denegar directamente su ejecución. Nos estamos refiriendo a algunas de las prohibiciones contenidas en la LPCG y en la LPCS, concretamente la de instalar publicidad, cables y antenas en monumentos, jardines, sitios o territorios históricos, zonas arqueológicas, lugares de interés etnográfico y zonas paleontológicas (artículo 39.2 de la LPCG), las construcciones dentro de las zonas laterales de protección del Camino de Santiago (artículo 11.2.b)), las parcelaciones o agregaciones en las zonas de protección del entorno del Camino en tanto no se apruebe el plan especial de protección y promoción de aquel (disposición transitoria 3ª de la LPCS), etc.²⁷³ Se trata en todos estos casos de conductas que excluyen la debida valoración por parte de los órganos informantes, y la decisión se reduce a dilucidar si la actuación está prohibida por el ordenamiento o no.

b') Los informes de los órganos consultivos externos

Además de los órganos asesores que están integrados en el organigrama de la Consellería de Cultura, el artículo 7.3 de la LPCG contempla otros que califica de *consultivos*, ajenos a su estructura organizativa. Son los siguientes:

²⁷³ A todas estas prohibiciones y a otras no tan concluyentes, nos referiremos en el capítulo V de este trabajo.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

- “a) El Consejo de la Cultura Gallega.
- b) Las reales academias.
- c) Las universidades de Galicia.
- d) El Instituto de Estudios Gallegos Padre Sarmiento.
- e) Cuantos otros se considere necesario establecer con carácter general o con carácter específico.”

La intervención de las instituciones consultivas en la protección del patrimonio cultural de Galicia no se limita a la aportación de representantes en los órganos asesores analizados en páginas anteriores. Tienen además una decisiva función en la autorización de intervenciones urbanísticas que afectan a dicho patrimonio en el supuesto previsto en el artículo 36 de la LPCG, regulador del desplazamiento de los inmuebles declarados BIC respecto de su entorno²⁷⁴. Así, cuando este desplazamiento sea imprescindible por causa de fuerza mayor o interés social, se exige el informe preceptivo y vinculante de al menos dos de los órganos consultivos previstos en el artículo 7.3 de la Ley, con carácter previo a la decisión de la Consellería. El informe en cuestión versará sobre la concurrencia de las causas de fuerza mayor o interés social invocadas²⁷⁵. Conlleva este

²⁷⁴ Otra función que corresponde desempeñar en esta materia a los órganos consultivos externos, que no encuentra equivalencia en la LPCG, la encontramos en el artículo 24 de la LPHE, que regula la intervención de la Administración cultural en los procedimientos de declaración de ruina. La actuación en este procedimiento, según el apartado 2 del citado precepto, consiste en la emisión de informe previo a la resolución del órgano cultural competente para autorizar la demolición del inmueble. Dicho informe, emitido por al menos dos de las instituciones consultivas a las que se refiere el artículo 3 de la norma estatal, será preceptivo y vinculante para el órgano resolutorio.

²⁷⁵ En el capítulo V de este trabajo analizaremos con más detalle la autorización de estos desplazamientos de inmuebles declarados BIC.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

pronunciamiento, en definitiva, un juicio de oportunidad en el que se confrontan las mencionadas causas de fuerza mayor o interés social con los fines generales perseguidos por la institución informante, vinculados con la protección del patrimonio cultural. El órgano de la Consellería deberá recabar el informe favorable de al menos dos de dichas instituciones, para lo que habrá de solicitárselo a las que sea menester hasta obtener el número mínimo requerido de pronunciamientos conformes con la oportunidad del desplazamiento.

c') Los informes de los servicios técnicos

La intervención de los servicios técnicos en la conformación de la decisión de la Dirección General de Patrimonio Cultural se antoja decisiva a la hora de autorizar cualquier actuación sobre un inmueble con valor cultural, declarado o no. La importancia de la función de estos servicios facultativos –compuestos por arquitectos, arqueólogos, etc.– no radica en el carácter vinculante de sus informes, que no lo tienen²⁷⁶, sino en el hecho de expresar un primer juicio acerca de las implicaciones sobre el patrimonio cultural de la actuación objeto de control, previo a su estudio por los órganos asesores y consultivos. En este sentido, el Decreto 39/2007, antes citado, que regula la composición y funcionamiento de las comisiones territoriales del patrimonio histórico gallego, señala en su artículo 4.3 lo siguiente:

“Los asuntos sometidos a dictamen [de la Comisión Territorial] irán acompañados de los informes técnicos necesarios para su correcta resolución. Estos informes serán elaborados con carácter ordinario por

²⁷⁶ El artículo 83.1 de la LRJPAC dispone que “Salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes.”

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

personal técnico al servicio del departamento territorial de la consellería con competencias en materia de patrimonio cultural.”

Por su parte, el también mencionado Decreto 46/2007, regulador del Comité Asesor del Camino de Santiago, en el apartado 3 de su artículo 9, referido al funcionamiento de este órgano asesor, dispone:

“Cada uno de los asuntos que se sometan al dictamen del Comité Asesor del Camino de Santiago contará con los informes técnicos suficientes para poder decidir. Con carácter ordinario elaborarán esos informes funcionarios facultativos adscritos al servicio competente en la materia, uno de los cuales asistirá a las sesiones, con voz y sin voto, para ejercer de ponente.”

Se trata en ambos casos de informes preceptivos o, cuando menos, necesarios para resolver, pese a su carácter no vinculante. Para recabarlos se exigiría, como prescribe el artículo 82.1 de la LRJPAC, la invocación de los preceptos antes citados. Pero no sólo habrán de ser emitidos cuando la actuación solicitada afecta a un bien inventariado, sino también el caso de que incida en bienes inmuebles cuyo valor cultural no tenga un reconocimiento formal. La petición de informe en estos supuestos, según aquel precepto, habría de fundamentar la conveniencia de su reclamación.

Con todo, la actuación objeto de control, tras su examen por los servicios técnicos, no siempre será objeto del pronunciamiento de los órganos asesores. Así, tal como hemos indicado en su momento, cuando la intervención consista en una actividad prohibida, no se precisa la emisión del informe de los órganos asesores, quedando a juicio de los técnicos del departamento valorar –sin perjuicio del parecer que en su caso manifiesten los servicios jurídicos– si la actuación es

JULIÁN ALONSO GARCÍA

materialmente inadmisibles conforme a la norma aplicable, debiendo decidir en última instancia el director general o quien ostente las competencias decisorias en la materia. También se reduce a un informe de los servicios facultativos el pronunciamiento previo a la decisión del órgano resolutorio, cuando la intervención en cuestión consista en una obra menor, como prescribe el artículo 9 del Decreto 39/2007²⁷⁷.

Por otra parte, corresponde a los servicios técnicos el cometido de dar la debida forma a los requerimientos técnicos que definirán la actuación sobre el inmueble en cuestión. Si, como es habitual, ha intervenido de forma preceptiva un órgano asesor, esta labor será interpretativa de su parecer, y detallará al máximo la actuación para que se ajuste a las determinaciones impuestas.

En cualquier caso, el juicio de los servicios facultativos de la Consellería, a la hora de emitir sus informes, se ve imbuido de una importante dosis de discrecionalidad que se va a trasladar a la posterior decisión del órgano resolutorio. En este sentido, piénsese en el decisivo criterio de los arqueólogos de la Dirección General para determinar los distintos avatares que deberá superar el promotor de una actuación urbanística condicionada por la existencia de restos

²⁷⁷ Al respecto, este artículo establece lo siguiente:

“Las solicitudes de autorización de obras de entidad menor que afecten directamente a los bienes inventariados y a sus entornos de protección que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 a) quedan excluidas del informe preceptivo previo de las comisiones territoriales del Patrimonio Histórico, serán examinadas por los servicios técnicos de los departamentos territoriales correspondientes, que emitirán informe. En el plazo de 3 meses desde su emisión, la persona titular de la secretaría de cada Comisión dará cuenta a sus miembros de la relación de los informes evacuados por los técnicos de la Dirección General del Patrimonio Cultural en relación con las citadas obras, con indicación de su sentido, favorable o desfavorable.

No obstante, estas solicitudes requerirán informe de las comisiones territoriales del Patrimonio Histórico si los servicios técnicos consideran que no se adaptan a la categoría de obra de entidad menor.”

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

arqueológicos²⁷⁸. No es menor la relevancia del parecer de estos servicios cuando se trata de ponderar la presencia de valores culturales en ciertos bienes desprovistos de una declaración formal; de tal forma que, por gozar de un supuesto interés histórico, artístico, arquitectónico, etc., apreciado discrecionalmente por ellos, cualquier actuación que les afecte debe ser objeto de la oportuna autorización administrativa²⁷⁹.

C) LA LICENCIA URBANÍSTICA

a) Naturaleza y finalidad de la licencia urbanística

La licencia urbanística es, como sabemos, una autorización otorgada por la Administración municipal, necesaria para poder ejecutar determinados actos de edificación y uso del suelo y del subsuelo, cuyo fin esencial es comprobar su adecuación a lo establecido en la normativa urbanística²⁸⁰. Actualmente, con las modificaciones operadas en nuestro ordenamiento jurídico como consecuencia de la transposición de la Directiva de servicios de la Unión Europea de 2006²⁸¹, la licencia municipal ha pasado a tener un carácter residual. En el ámbito territorial de Galicia esta nueva orientación la consagra definitivamente la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, de emprendimiento y competitividad de Galicia²⁸². Con todo, el

²⁷⁸ Se analizarán las autorizaciones arqueológicas en el capítulo V.

²⁷⁹ En el capítulo V abordaremos las autorizaciones de las intervenciones que afecten a los bienes inmuebles cuyo valor cultural, aún presente en ellos, no haya sido formalmente declarado.

²⁸⁰ Así lo recoge el artículo 194 de la LOUG, al afirmar en su apartado 1 que la finalidad de la licencia es “comprobar que los actos de ocupación, construcción, edificación y uso del suelo y del subsuelo proyectados se ajustan al ordenamiento urbanístico vigente.”

²⁸¹ Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre.

²⁸² Así se deduce de su artículo 23, que establece lo siguiente:

JULIÁN ALONSO GARCÍA

control en el ámbito municipal de los actos de edificación y uso del suelo y del subsuelo que afecten a los inmuebles histórico-artísticos, especialmente a los que han sido formalmente declarados, mantiene en gran medida el mecanismo de la licencia como medio principal de asegurar la conformidad de dichas actuaciones con la legalidad urbanística.

Tanto la doctrina como la jurisprudencia han formulado a lo largo de los años diversas acepciones de licencia urbanística²⁸³, que, a juicio de GÓMEZ MELERO, han tenido que adaptarse a las nuevas exigencias del interés público en juego que contempla la moderna legislación²⁸⁴. De entre esas acepciones, recogemos la contenida en la STS de 21 de julio de 1997 (Aranz. 1997, 6046):

“La licencia urbanística es un acto típico de autorización reglada, por el que se habilita al administrado para que ejercite un poder que ya le pertenece, pero tras controlar que el ejercicio del mismo es, en el caso concreto de que se trata, pertinente y adecuado en relación con los

“1. En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia se suprime con carácter general la necesidad de obtención de licencia municipal de actividad, apertura o funcionamiento para la instalación, implantación o ejercicio de cualquier actividad económica, empresarial, profesional, industrial o comercial.

2. Los ayuntamientos velarán por el cumplimiento de los requisitos aplicables según la legislación correspondiente, para lo cual comprobarán, controlarán e inspeccionarán las actividades.”

No debemos olvidar que, según el artículo 1.2, esta Ley no sólo tiene por objeto la regulación del régimen de intervención administrativa aplicable a la instalación y apertura de establecimientos y al ejercicio de actividades económicas, sino también “la regulación del régimen de comunicación previa administrativa para el ejercicio de actividades y la realización de actos de uso del suelo y del subsuelo.”

²⁸³ Ya nos hemos referido a las notas que caracterizan los actos autorizatorios de la Administración urbanística y la cultural, según el criterio clasificatorio de la doctrina, como autorización simple, reglada y real. También su condición de acto limitativo de derechos, más propio de la actividad de policía, ha sido destacada en su momento.

²⁸⁴ GÓMEZ MELERO, J. G., *La protección del patrimonio histórico artístico inmobiliario de Castilla-La Mancha a través de las técnicas urbanísticas*, Bomarzo, 2006, pág. 176.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

intereses públicos que la Administración autorizante debe tutelar conforme a la Ley. Se explica así que el ejercicio de un poder quede subordinado a la obtención de una autorización previa; sirve ésta para alzar un límite a la actuación del administrado, alzamiento que se verifica tras comprobarse que los intereses públicos protegidos por el Ente autorizante no sufrirán en el caso de ejercicio concreto del poder.”

En la anterior definición se recogen algunas de las notas distintivas que conforman la naturaleza jurídica de la licencia urbanística. Primeramente debemos señalar que se trata de un acto de autorización, en virtud del cual, como apunta FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, “se remueven los obstáculos que se oponen al libre ejercicio de un derecho del que ya es titular el sujeto autorizado, previa comprobación de que dicho ejercicio no pone en peligro interés alguno protegido por el ordenamiento”. El derecho a realizar la actuación urbanística no lo concede la licencia, sino que ya se tiene con anterioridad, pero su ejercicio debe superar el control administrativo que el mecanismo autorizador supone²⁸⁵. Ese derecho aparece así delimitado por la función social que desempeña la propiedad, de tal forma que el control que se ejerce sobre la actividad del titular del derecho tiene que tener presente en todo momento los intereses públicos superiores.

No estamos, en cualquier caso, ante un acto constitutivo del derecho a realizar una actuación, sino ante un acto de conformidad de su ejercicio con las normas en vigor²⁸⁶. Numerosas sentencias destacan el carácter declarativo de

²⁸⁵ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Manual de derecho...*, 20ª ed., ob. cit., pág. 207.

²⁸⁶ MARTÍN BLANCO, J., *El tráfico de bienes inmuebles en la Ley del Suelo*, Montecorvo, 1964, págs. 310-311. La consideración de la licencia urbanística como acto declarativo, y no constitutivo de derechos, también ha sido destacada por GÓMEZ MELERO, quien destaca que, como tal, “no se ve afectada por la modificación del planeamiento que sirvió de base para su emanación” (*La protección del patrimonio...*, ob. cit., pág. 177).

JULIÁN ALONSO GARCÍA

derechos preexistentes de la licencia urbanística. Destacamos, entre otras, la STS de 7 de octubre de 1988 (Aranz. 1988, 7444), que declara lo siguiente:

“[...] la licencia es un acto administrativo que no confiere derechos, sino que se limita a otorgar autorización para realizar un acto permitido, con vistas a controlar si se cumplen o no las condiciones requeridas por normas urbanísticas preexistentes, disposiciones a las que los Ayuntamientos habrán de ajustarse en el doble sentido de tener que denegar las licencias de obras que se opongan a tales disposiciones y tener que conceder las que a las mismas se acomoden, no tratándose pues de un poder discrecional de la autoridad municipal sino reglado y así se demuestra que no existe el fundamento en que basó el Ayuntamiento su negativa del permiso, tiene el interesado derecho a que el mismo se conceda, es decir, la Administración no es libre para decidir si otorga o no una licencia, sino que ha de atenerse a la normativa urbanística propia de su competencia, y sin que sea lícito modificar el contenido de las licencias en previsión de futuras disposiciones legales o reglamentarias, debiendo otorgarse o denegarse las licencias –SS. de 21-11-74, 30-1-79 y 6-2-84, entre muchas otras– en función de la legalidad urbanística imperante a la data de su solicitud.”

Destaca la sentencia transcrita otro rasgo característico de la licencia urbanística: su marcado carácter reglado²⁸⁷, de forma tal que, como destaca la jurisprudencia del TS, su otorgamiento “no es un acto discrecional, sino reglado de la Administración, a través del cual ésta controla si el ejercicio del derecho a edificar que el particular pretende ejercitar, se ajusta a los Planes, Ordenanzas, y

²⁸⁷ Ese carácter reglado de las licencias urbanísticas, en virtud del cual la legislación y el planeamiento delimitan su contenido, aparece reconocido en el artículo 195.1 de la LOUG, que establece que “Las licencias se otorgarán de acuerdo con las previsiones de la legislación y planeamiento urbanísticos.”

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

en definitiva a cuantos actos de valor normativo encauzan y regulan, en interés público, la materia urbanística, lo que implica una vinculación de doble vertiente, ya que los Ayuntamientos vienen obligados a otorgar la licencia cuando la edificación proyectada se acomoda a aquellas normas vigentes, y, por tanto también podrán denegar su concesión cuando el Plan, las Ordenanzas y normas urbanísticas no autoricen la construcción proyectada”²⁸⁸. Esto diferencia a la licencia de la autorización de la Administración cultural, en la que ese carácter reglado se atenúa por la dosis de discrecionalidad que contiene.

El control ejercido con la licencia para que la actividad se ajuste al ordenamiento vigente debe limitarse a cuestiones urbanísticas, tal como permite deducir el artículo 12.1 del Reglamento de servicios de las corporaciones locales (RSCL)²⁸⁹, en virtud del cual, aquella se otorgará “salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio del de tercero”. Quedan, pues, fuera de la competencia de la Administración urbanística las cuestiones relativas a las situaciones jurídico-privadas entre el solicitante y terceras personas, de ahí que no entre a valorar la titularidad del solicitante sobre el inmueble en el que pretende operar²⁹⁰. Por otra parte, el control de legalidad no se reduce sólo a evaluar la conformidad de la actuación con las normas urbanísticas vigentes; también, como ha destacado la jurisprudencia citada, entra dentro de las competencias de la Administración municipal velar por el cumplimiento de todo el entramado de instrumentos de planeamiento urbanístico que ordenan el ámbito en que aquella se pretende ejecutar. Así lo expresa el artículo 12.1 del RDUG al afirmar que “Las licencias se

²⁸⁸ STS de 7 de noviembre de 1988 (Aranz. 1988, 8634).

²⁸⁹ Aprobado por el Decreto de 17 de junio de 1955.

²⁹⁰ En ese mismo sentido, el artículo 10 del RSCL dispone que “Los actos de las Corporaciones Locales por los que se intervenga la acción de los administrados producirán efectos entre la Corporación y el sujeto a cuya actividad se refieran, pero no alterarán las situaciones jurídicas privadas entre éste y las demás personas.”

JULIÁN ALONSO GARCÍA

otorgarán de acuerdo con las previsiones de la legislación y del planeamiento urbanístico”, y el 21.2 del RSCL, según el cual “se examinará si el acto proyectado se ajusta a los planes de ordenación urbana”.

Aún cuando este tipo de autorización es un acto de control de la legalidad urbanística, no puede ignorar los otros intereses específicos contemplados en la legislación sectorial. Así, en la tramitación de las licencias deben incorporarse las autorizaciones o informes de las administraciones competentes en la materia medioambiental y de protección del patrimonio cultural²⁹¹. De este modo la licencia tiene una función integradora del pronunciamiento de las administraciones sectoriales en las materias que les corresponde conocer²⁹².

De todas formas, el control de la legalidad urbanística que realiza el Ayuntamiento abarca también cuestiones que podemos considerar de índole cultural, o cuando menos se encuentran limítrofes con la protección del patrimonio cultural. De esta manera parece entenderlo ALEGRE ÁVILA cuando saca a colación una sentencia del TSJ de Cantabria de 16 de febrero de 1990 en la que se da la razón a un ayuntamiento que denegó una licencia que contaba con la autorización de la Administración autonómica de Patrimonio –la actuación debía tener lugar dentro del ámbito del conjunto histórico-artístico de Santillana del Mar–, por entender que la obra pretendida no se adaptaba al ambiente en la que se

²⁹¹ En su caso, también los de las administraciones de costas, carreteras, ordenación del territorio, etc.

²⁹² GÓMEZ MELERO, al analizar la legislación urbanística de Castilla-La Mancha, afirma que la comprobación de los actos de uso del suelo y de la edificación no se limita a su conformidad con la legislación urbanística, sino también con las normas sectoriales aplicables, de tal forma que el municipio –una vez comprobado el pronunciamiento previo de las otras administraciones– es el encargado de verificar que la actuación pretendida cuente con todas las bendiciones (*La protección del patrimonio...*, ob. cit., págs. 171-173).

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

situaba el inmueble²⁹³. Constituye ésta una potestad que, aún siendo propia del ámbito urbanístico –recordemos que la licencia es un acto revestido de un carácter eminentemente reglado–, atribuye al órgano municipal un significativo e inusual margen de discrecionalidad a la hora de valorar la armonía de una construcción respecto del carácter artístico, histórico, típico o tradicional del conjunto de edificios de su entorno²⁹⁴. No son, por tanto, los órganos de la Administración cultural los únicos que en el ejercicio de su potestad autorizatoria gozan de un margen de discrecionalidad que les permita aplicar al supuesto enjuiciado sus propios criterios profesionales. El juicio técnico que lleva al otorgamiento de licencias urbanísticas también puede contener elementos discrecionales, como se reconoce en la STS de 29 de enero de 1985 (Aranz. 1985, 930), que dice:

“[...] el juicio sobre armonía estética referente a adecuación en estos aspectos del proyectado edificio es susceptible de reducción a juicio técnico propio de la prueba pericial por cuanto se agota y versa sobre hechos o datos representativos de características estilo o tipos arquitectónicos perfecta y objetivamente asequibles a los conocimientos y competencia del técnico que elabora proyecto y memoria para el particular solicitante de la licencia de edificación [...]”

De todas formas, fuera de estos supuestos de valoración técnica sobre de la armonía de una construcción en relación con su entorno, es difícil encontrar manifestaciones del ejercicio discrecional de facultades autorizatorias municipales.

²⁹³ ALEGRE ÁVILA, J. M., *Evolución y régimen jurídico...*, t. II, ob. cit., págs. 126-127.

²⁹⁴ Analizaremos a fondo las normas de directa aplicación, y concretamente las referidas a la adaptación al ambiente, en el capítulo V de este trabajo.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

b) Actos sujetos a licencia urbanística

El artículo 194.2 de la LOUG enumera los actos sujetos a licencia urbanística de la siguiente forma:

“Estarán sujetos a previa licencia municipal, sin perjuicio de las autorizaciones que sean procedentes de acuerdo con la legislación aplicable, los siguientes actos de uso del suelo y del subsuelo:

a) Los actos de edificación y uso del suelo y del subsuelo que, conforme a la normativa general de ordenación de la edificación, precisen de proyecto de obras de edificación.

b) Las intervenciones en edificios declarados bienes de interés cultural o catalogados por sus singulares características o valores culturales, históricos, artísticos, arquitectónicos o paisajísticos.

c) Las demoliciones.

d) Los muros de contención de tierras.

e) Los grandes movimientos de tierras y las explanaciones.

f) Las parcelaciones, segregaciones u otros actos de división de fincas en cualquier clase de suelo, cuando no formen parte de un proyecto de reparcelación urbanística.

g) La primera ocupación de los edificios.

h) La ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares, ya sean provisionales o permanentes.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

i) La tala de masas arbóreas o de vegetación arbustiva en terrenos incorporados a procesos de transformación urbanística y, en todo caso, cuando dicha tala se derive de la legislación de protección del dominio público.”

La enumeración contenida en este precepto tiene carácter enunciativo, no limitativo, pudiéndose añadir a las actividades citadas cualesquiera otras que impliquen un uso artificial del suelo, es decir, un uso diferente del uso natural o agrario del que todo terreno es susceptible²⁹⁵. Como puede observarse, destaca especialmente en la disposición transcrita la exigencia de licencia cuando las intervenciones tengan lugar en edificios declarados como BIC o catalogados. Para completar el precepto de la LOUG, el artículo 10 del RDUG enumera las actividades sujetas a este medio de control administrativo, refiriéndose en su apartado 26 a las intervenciones en edificios declarados bienes de interés cultural, catalogados o protegidos, es decir, aquellas que gocen de un valor cultural formalmente declarado.

Las actuaciones autorizables por medio de licencia podemos clasificarlos en dos tipos básicos: de realización de obras y de uso. Siguiendo esa clasificación, GONZÁLEZ PÉREZ distingue principalmente las siguientes:

a) Realización de obras: pueden ser de edificación, en virtud de las cuales ésta se levanta, se modifica o se demuele –lo que implica el nacimiento, la modificación o la extinción del edificio–, o pueden consistir en actuaciones que no sean de edificación en sentido estricto, tales como parcelaciones, movimientos de tierras, cerramientos o vallados, colocación de carteles de propaganda, etc.

²⁹⁵ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Manual de derecho...*, 20ª ed., ob. cit., pág. 213.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

b) De uso: entre estas actividades distinguimos la tala da árboles, las actividades extractivas de minerales, líquidos, los vertidos en el subsuelo, el uso del vuelo sobre las edificaciones e instalaciones, etc.²⁹⁶

Por otra parte, las actuaciones objeto de licencia también pueden clasificarse en obras mayores y menores. La consideración de una obra como menor no es una cuestión baladí, como comprobaremos más adelante al referirnos a los cauces procedimentales más simplificados que debe afrontar el promotor de una actuación de este tipo. La ley define las obras menores en su artículo 195.3 de la LOUG, cuando exige de presentar, junto con la solicitud de licencia, el proyecto técnico definitivo de este tipo de obra. Considera así como menores “aquellas obras e instalaciones de técnica simple y escasa entidad constructiva y económica que no supongan alteración del volumen, del uso, de las instalaciones y servicios de uso común o del número de viviendas y locales, ni afecten al diseño exterior, la cimentación, la estructura o las condiciones de habitabilidad o seguridad de los edificios o instalaciones de toda clase.” Sin embargo, excluye expresamente de las que tienen esa condición, entre otras²⁹⁷, a las intervenciones en edificios declarados bienes de interés cultural o catalogados, con independencia del alcance material de la actuación²⁹⁸.

Al referirse a estos inmuebles, la norma parece aludir, como ya se ha apuntado, a aquellos bienes que gozan de una declaración formal de valor cultural²⁹⁹, pero no incluye a todos, sino sólo a aquellos que ostentan la máxima

²⁹⁶ GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Nuevo régimen de las licencias de urbanismo*, 2ª ed., Abella, 1992, págs. 67-69.

²⁹⁷ Tampoco se considerarían nunca obras menores las parcelaciones urbanísticas, los muros de contención y los grandes movimientos de tierra.

²⁹⁸ En el mismo sentido, el artículo 14.2 del RDUG.

²⁹⁹ Véase el capítulo I de este trabajo para saber cuáles son.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

calificación en la LPCG –los BIC– y también a los bienes inventariados que, por el mero hecho de su inclusión en un catálogo urbanístico, adquieren esa condición en la norma reguladora del patrimonio cultural. Del tenor literal de la disposición de la LOUG –análoga al artículo 14.2 del RDUG– se colige que no serían, pues, obras mayores las de escasa entidad que afectasen a los bienes que la LPCG califica como catalogados³⁰⁰ o a los incorporados a través de un expediente individualizado en el Inventario general del patrimonio cultural de Galicia³⁰¹.

Pero, ¿realmente estaba en el ánimo del redactor de la norma urbanística relegar en este punto a dichos bienes inmuebles protegidos? A nuestro juicio tal omisión sólo puede encontrar su explicación en la voluntad del legislador de darle la importancia que se merece a cualquier actuación que tenga lugar únicamente en bienes inmuebles de interés cultural autonómico y en aquellos otros cuyo reconocimiento es local. La falta de antecedentes legislativos en la legislación del suelo que incluyan las distintas categorías de bienes culturales nos reafirma en esta convicción. Con todo, entendemos que la exigencia de proyecto técnico debe extenderse a las intervenciones en inmuebles que en su momento se incluyan en el Catálogo del patrimonio cultural de Galicia, ya que no se entendería una disposición legal que protegiera a los bienes de superior e inferior reconocimiento cultural, dejando al margen los que se encuentran en un nivel intermedio. Además, es razonable suponer que un inmueble merecedor de ser incluido en el

³⁰⁰ Nos referimos con esta denominación, tal como hemos analizado en el capítulo I, a aquellos inmuebles incorporados al Catálogo del patrimonio cultural de Galicia previsto en el artículo 17 de la LPCG, y no a los que por su valor histórico, artístico o arquitectónico se incluyen en los catálogos urbanísticos. En el momento actual, la cuestión sobre si son mayores o menores las obras en los edificios que gozan de la condición de bienes catalogados conforme a la LPCG no tiene trascendencia práctica, dado que no existe en la Comunidad Autónoma ninguna edificación declarada como tal.

³⁰¹ Véase sobre la forma de inclusión de un bien en el Inventario general del patrimonio cultural de Galicia lo dicho en el capítulo I.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

Catálogo del patrimonio cultural de Galicia, también lo es de ser incorporado a un catálogo urbanístico.

Además, hay otra cuestión que plantea la exclusión de la consideración de obras menores que contienen los artículos 195.3 de la LOUG y del 14.2 del RDUG, merecedora de aclaración; se trata de la alusión que éstos hacen a *edificios*, de suerte que aquellas actuaciones precisadas de licencia distintas de las obras de edificación, a las que con anterioridad nos hemos referido –instalaciones, movimientos de tierras, vallados, etc.– que afecten a inmuebles con valor cultural formalmente declarado, cuando sean de poca entidad, sí serán consideradas como obras menores.

En cualquier caso, las actuaciones comprendidas entre las enumeradas por los artículos 194.2 de la LOUG y 10 del RDUG, ya se trate de obras mayores o menores, precisan de la correspondiente licencia municipal para poder ser ejecutadas. No obstante, determinados actos, en principio susceptibles de licencia, están exentos de tener que someterse a este medio de control³⁰². Se trata de actuaciones promovidas por el Estado o la Comunidad Autónoma que, por su especial complejidad o por su relevante interés público, requieren la sustanciación de un procedimiento especial. Por otra parte, tampoco están sujetas a licencia las obras públicas municipales, que se entenderán autorizadas con la aprobación del proyecto que las define, una vez acreditado el cumplimiento de la legislación y el planeamiento urbanísticos³⁰³.

³⁰² La exención de las obras amparadas en una orden de ejecución la abordaremos en el apartado siguiente.

³⁰³ Aunque la LOUG no excepciona expresamente la exigencia de licencia en los actos promovidos por las administraciones públicas, podemos deducir la exención de obtenerla en los supuestos indicados, a tenor de lo expresado en el artículo 198 de la LOUG. Abordaremos con más

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

No consideramos tampoco como intervenciones urbanísticas precisadas de licencia, las obras de ordenación del territorio³⁰⁴, ni las de parcelación³⁰⁵ y de urbanización que se limitan a ejecutar el planeamiento³⁰⁶. Estas obras ya fueron previstas al aprobarse el correspondiente instrumento de ordenación del territorio, plan de ordenación urbanística u otro instrumento que los desarrolle, por lo que carece de sentido exigir un nuevo control a través de licencia.

Así todo, la LOUG no excluye expresamente a las parcelaciones urbanísticas y a las obras de urbanización procedentes de planes y proyectos debidamente aprobados, de la obligación de obtener licencia³⁰⁷. En el apartado *f)*

detalle el específico régimen procedimental previsto en este precepto en el capítulo III de este trabajo.

³⁰⁴ El TS confirma la exención de las obras de ordenación del territorio, entre otras, en sus sentencias de 11 de octubre de 1994 (Aranz. 1994, 7810), de 29 de mayo de 1997 (Aranz. 1997, 4052) y de 28 de septiembre de 2000 (Aranz. 2000, 7322). En esta última se manifiesta que “resulta aplicable la doctrina jurisprudencial de esta Sala que declara exentas de licencias municipales a las grandes obras de ordenación del territorio [...], tales como autopistas, áreas de servicios, pistas de aterrizaje, conducción de agua para abastecimiento a una región, etc.”

³⁰⁵ En la LOUG la aplicación del sistema de cooperación requiere, por regla general, de la aprobación de un proyecto de reparcelación de los terrenos comprendidos en un polígono, como instrumento de equidistribución de cargas y beneficios.

³⁰⁶ Las obras de urbanización tienen por finalidad ejecutar los servicios y dotaciones establecidos en el planeamiento. Su realización, según el artículo 110 de la LOUG, habrá de sustentarse en un proyecto de urbanización, que no podrá modificar las previsiones del planeamiento que desarrolla, aunque sí puede efectuar las adaptaciones que exija la ejecución material de las obras. El proyecto de ejecución carece así de naturaleza normativa, y en este sentido GUILLÉN CARAMÉS señala que “su cumplimiento es consuntivo, agota el acto, a diferencia de la norma, cuyo cumplimiento no sólo no agota ésta, sino que la afirma” (“Los proyectos de obras de urbanización menor a ejecutar sobre bienes inmuebles incluidos en Conjuntos Históricos”, *REDA*, núm. 89, enero-marzo, 1996, pág. 127).

³⁰⁷ A diferencia de la LOUG, otras leyes urbanísticas autonómicas sí establecen expresamente esta exención. Lo disponen de esta forma: el artículo 97.2 de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de urbanismo de Castilla y León, el 228.4 del Decreto legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo del Principado de Asturias, el 187.4.a) y b) del Decreto legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña, el 151.3 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo, de la Comunidad de Madrid, el 207.2 de la Ley

JULIÁN ALONSO GARCÍA

del artículo 194.2 únicamente se dispone que estén sujetos a licencias “Las parcelaciones, segregaciones u otros actos de división de fincas en cualquier clase de suelo, cuando no formen parte de un proyecto de reparcelación urbanística”³⁰⁸, lo que sugiere que, si tales actuaciones forman parte de esos proyectos, están exentos de este medio de control³⁰⁹. Más concreto es el apartado 7 del artículo 10 del RDUG que establece dicha excepción respecto de las obras de urbanización – incluidos los movimientos de tierra, tales como desmontes, explanaciones, excavaciones y terraplenes, y las obras de instalación de servicios públicos– “hayan sido detallados y programados como obras a ejecutar en un proyecto de urbanización definitivamente aprobado o de edificación que disponga de licencia otorgada.” Por consiguiente, las actuaciones para la parcelación o ejecución de la urbanización de un terreno que hubieran sido fiscalizadas mediante la aprobación del plan o proyecto del que proceden, o autorizadas en virtud de licencia urbanística de contenido más amplio, no precisarán de una nueva licencia municipal.

En definitiva, el acto de control que conlleva la concesión de la licencia ha de confrontar la legalidad urbanística con el proyecto que el sujeto, privado o público, presenta ante los órganos municipales. Éstos, en el ejercicio de esta potestad, habrán de valorar –como la Administración cultural– si las actividades solicitadas respetan los criterios de intervención previstos en la ley o el

2/2006, de 30 de junio, de suelo y urbanismo del País Vasco y el 215.1.a) de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunidad Valenciana.

³⁰⁸ También el apartado 23 del artículo 10 del RDUG declara la sujeción a licencia de “Las parcelaciones urbanísticas, salvo que estén contenidas en un proyecto de compensación o reparcelación aprobado.”

³⁰⁹ En idéntico sentido, el artículo 10.23 del RDUG sujeta a licencia “Las parcelaciones urbanísticas, salvo que estén contenidas en un proyecto de compensación o reparcelación aprobado.”

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

instrumento de planeamiento aplicable y determinar si incurren o no en alguna prohibición legal³¹⁰.

3. LA ORDEN DE EJECUCIÓN

A) EL CONTROL ADMINISTRATIVO A TRAVÉS DE LA ORDEN DE EJECUCIÓN

La actividad de policía, y en particular el control preventivo ejercido por los órganos administrativos, puede ejercerse también mediante órdenes dirigidas a los ciudadanos que contengan una obligación concreta de hacer consistente en la realización de obras de reparación, reforma, renovación, etc. La doctrina considera la orden de ejecución como una manifestación típica de la policía administrativa limitativa de los derechos de los particulares³¹¹. La situación en la que se encuentra previamente el titular del bien es de libertad para usarlo, disfrutarlo y disponer de él, pero de un modo relativo ya que la Administración está habilitada para interferirla imponiendo la ejecución de las obras de reparación precisas mediante la emanación del acto de gravamen en que consiste la orden³¹².

³¹⁰ Como veremos en el capítulo V la LOUG contiene unas cuantas prohibiciones legales y criterios de intervención sobre los inmuebles histórico-artísticos que delimitan la potestad autorizatoria de los órganos municipales, en función de la clase de suelo definida por el planeamiento, sobre el que se pretende desarrollar la actividad urbanística; pero también recoge otras normas que operan con análoga finalidad al margen de los instrumentos de ordenación urbanística.

³¹¹ Así la considera la doctrina autorizada en la materia, que, según GONZÁLEZ-VARAS IBAÑEZ, explica la tensión entre policía y legalidad en relación con los deberes de conservación (*La rehabilitación urbanística...*, ob. cit., págs.118-119, nota 272).

³¹² GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PAREJO ALFONSO. L., *Lecciones de Derecho...*, ob. cit., pág. 750.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

Este mecanismo, que, como señala SÁNCHEZ MORÓN, persigue la tutela de la legalidad y de los intereses públicos, nace de un acto administrativo y no de la norma jurídica³¹³, y está provisto de un carácter ejecutivo que excluye la intervención de otras instancias administrativas o judiciales para darle cumplimiento³¹⁴. El que se trate de un acto de intervención administrativa propio de la actividad de policía que opera en la actividad de edificación y uso del suelo, permite que la orden de ejecución pueda dictarse de oficio o a instancia de parte³¹⁵.

Se trata de una técnica habitual en la esfera urbanística que se compagina con la licencia como forma de control de la Administración municipal de las actuaciones particulares sobre los inmuebles; pero en la orden de ejecución, según GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO, el control administrativo no se monta sobre la regla de la promisión general del ejercicio de un derecho con reserva de su excepción por medio de autorización, sino sobre la libertad general de dicho ejercicio que se exceptúa en virtud de una acción administrativa que exige el cumplimiento de un deber³¹⁶. A diferencia del alcance meramente declarativo de la licencia, la orden constituye un acto constitutivo, un título singular del deber específico que se impone³¹⁷.

³¹³ SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho administrativo...*, ob. cit., págs. 668-669. Clasifica este autor las órdenes en singulares o generales, según tengan uno o varios destinatarios; positivas, de hacer, o negativas o prohibiciones, y directivas (que prescriben el tipo de conducta que deberá realizar el sujeto), preventivas (para evitar posibles lesiones del interés afectado) o reparadoras (para restablecer una situación legalmente alterada) (*ibidem*, pág. 669).

³¹⁴ GÓMEZ MELERO, J. G., *La protección del patrimonio...*, ob. cit., pág. 100.

³¹⁵ ORTEGA BERNARDO, J., “Las órdenes de ejecución”, *RDU*, núm. 170, junio, 1999, pág. 41.

³¹⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PAREJO ALFONSO. L., *Lecciones de Derecho...*, ob. cit., pág. 750.

³¹⁷ *Ibidem*.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

Así pues, la orden de ejecución no procede de un acto voluntario del interesado, como en el caso de la licencia urbanística, sino que la actividad que debe desarrollarse viene impuesta por la Administración. Así conceptúa el Tribunal Supremo ambos mecanismos en su sentencia de 10 de julio de 1980 (Aranz. 1980, 3425):

“[...] la licencia de obras y la orden de su ejecución son actos administrativos que, teniendo un distinto origen, facultativo en aquélla y obligatorio en ésta, constituyen sin embargo manifestaciones de una misma potestad de intervención y control de la actividad de los administrados que participan de igual naturaleza jurídica y tienen idéntico efecto legitimador de esa actividad que autorizan en el primer caso e imponen en el segundo [...]”

Generalmente, la orden de ejecución excluye la licencia urbanística, pero no en todos casos. La regla general la formula el Tribunal Supremo en su sentencia de 5 de octubre de 1987 (Aranz. 1987, 8299) cuando distingue “entre la licencia (necesaria cuando es el particular el que voluntariamente quiere llevar a cabo las obras para que la Administración constate su legitimidad) y las órdenes de ejecución dadas por la Administración para que se ejecuten obras, en cuyo último supuesto obvio resulta que no hay que pedir licencia a la Administración para poder realizarlas puesto que la orden de ejecución de la Administración ya presupone la presunción de su legalidad, debiendo sin embargo la Administración especificarlas; y exigir al destinatario de una orden de ejecución de unas obras que pida licencia para poder realizarlas, implica una contradicción «in terminis» que debe ser rechazada”. Esta regla general, según GÓMEZ MELERO, es de aplicación cuando la orden de ejecución procede de la Administración

JULIÁN ALONSO GARCÍA

urbanística³¹⁸; sin embargo, si su origen se encuentra en otra Administración, como la cultural, se precisa el acto habilitante en forma de licencia para garantizar el cumplimiento de los requisitos que impone aquella normativa³¹⁹.

Del mismo modo que en el caso de la licencia, la orden de ejecución procedente de un ayuntamiento debe someterse al preceptivo trámite de conocimiento de la Administración cultural cuando se pretenda operar en bienes integrantes del patrimonio cultural. En tal sentido, el artículo 26 del RDUG establece lo siguiente:

“No podrá dictarse orden de ejecución sin la previa autorización que resulte preceptiva por razón de los regímenes especiales de protección, vinculación o servidumbres legales que afecten al terreno o inmueble de que se trate, salvo las medidas excepcionales de protección cuando exista peligro inmediato de que puedan producirse daños a las personas o peligro inminente de derrumbe de la edificación.”

Si son los órganos de protección del patrimonio quienes dictan la orden de ejecución, el control de éstos va implícito en el acto. Podemos afirmar, por tanto, que en términos generales el control que corresponde a cada una de las administraciones implicadas es único en cada esfera, de suerte que en la municipal, o se emite acto autorizatorio, u orden de ejecución, y lo mismo sucede en el ámbito sectorial.

³¹⁸ No obstante, según el artículo 199.2 de la LOUG, mantiene el Ayuntamiento la potestad de exigir licencia, además de la orden de ejecución municipal, cuando la entidad de las obras lo requiera, debiendo reflejarse éstas en el proyecto técnico que corresponda. No sucede lo mismo en otras leyes autonómicas reguladoras de la materia urbanística, como la Ley de Castilla y León 5/1999, que en su artículo 97.2.b) excluye expresamente la obligación de obtener licencia cuando los actos estén amparados en órdenes de ejecución.

³¹⁹ GÓMEZ MELERO, J. G., *La protección del patrimonio...*, ob. cit., págs. 101-102.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

La orden de ejecución debe ser clara, concreta y determinada³²⁰ y estar mínimamente motivada. No puede limitarse a exponer que se incumple una disposición normativa sino que debe señalar por qué se incumple dicha disposición³²¹, y tampoco basta con citar el precepto aplicable sino que se han de especificar las razones de la obligación que se impone³²². No obstante, la orden goza de presunción de legalidad, lo que se traduce para quien la recurra, en la necesidad de probar su supuesta falta de razonabilidad³²³.

Además, la orden ha respetar los principios de proporcionalidad y adecuación entre el contenido del acto y el fin perseguido por la norma habilitante³²⁴. La potestad administrativa por la que se impone, como es lógico, no es ilimitada sino que debe ser equilibrada, de forma que las obras sean las estrictamente necesarias para la finalidad perseguida. En el caso de que lo ordenado sea desproporcionado, según GONZÁLEZ PÉREZ, el acto infringirá el ordenamiento jurídico por incurrir en desviación de poder, aun cuando fuese cierto el estado de inseguridad, insalubridad o de falta ornato que se pretende evitar³²⁵.

B) CLASES DE ÓRDENES DE EJECUCIÓN

³²⁰ *Ibidem*, pág. 102.

³²¹ GONZÁLEZ-VARAS IBAÑEZ, S., *La rehabilitación urbanística...*, ob. cit., pág. 118. En ese sentido se pronuncia el TS en su sentencia de 16 de mayo de 1996 (Aranz. 1996, 3977).

³²² BARRERO RODRÍGUEZ, C., *La ordenación urbanística...*, ob. cit., pág. 144.

³²³ ORTEGA BERNARDO, J., “Las órdenes de...”, ob. cit., pág. 52. Así lo declara la STSJ de las Islas Canarias de 30 de enero de 1998 (Aranz. 1998, 127).

³²⁴ GONZÁLEZ-VARAS IBAÑEZ, S., *La rehabilitación urbanística...*, ob. cit., págs. 118-119.

³²⁵ GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley del Suelo (Texto Refundido de 1992)*, t. III, 6ª ed., Civitas, 1993, pág. 1808.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

a) En el ámbito urbanístico

La legislación urbanística, y concretamente la LOUG, contempla dos tipos básicos de órdenes de ejecución: aquellas que los ayuntamientos emiten para garantizar el deber de conservación de los inmuebles, y aquellas otras que se dictan por razones de interés turístico o estético, para adaptar las edificaciones y construcciones al ambiente en el que se encuentran³²⁶. Así, el artículo 199 de la LOUG, después de recordar la obligación de los propietarios de terrenos, urbanizaciones de iniciativa particular, edificaciones y carteles, de conservarlos en condiciones de funcionalidad, seguridad, salubridad, ornato público y habitabilidad según su destino, dispone lo siguiente:

“2. Los ayuntamientos ordenarán, de oficio o a instancia de cualquier interesado, mediante el correspondiente expediente y previa audiencia de los interesados, la ejecución de las obras necesarias para conservar aquellas condiciones, con indicación del plazo de realización. Cuando la entidad de las obras lo requiera, el ayuntamiento exigirá al obligado la solicitud de licencia acompañada del proyecto técnico correspondiente.

3. También podrán ordenar las obras necesarias para adaptar las edificaciones y construcciones al entorno, con arreglo a lo establecido en el artículo 104 de la presente Ley, tales como acabado, conservación,

³²⁶ El RDUG se refiere a uno y otro tipo de órdenes de ejecución en sus artículos 26 y 29, respectivamente. El primero de ellos establece que “Los ayuntamientos ordenarán, de oficio o a instancia de cualquier interesado, la ejecución de las obras necesarias para conservar las condiciones a que hace referencia el artículo 24 de este Reglamento, con indicación del plazo de realización.” El segundo dispone en su apartado 1 que aquellos “también podrán ordenar, por motivos de interés turístico o estético, la ejecución de las obras de conservación, renovación o reforma en fachadas o espacios visibles desde la vía pública, sin que estén previamente incluidas en el planeamiento.”

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

renovación o reforma de fachadas o espacios visibles desde la vía pública, limpieza y vallado de terrenos edificables, y retirada de carteles u otros elementos impropios de los inmuebles.”

Respecto al primero de los tipos de órdenes de ejecución indicados, debe señalarse que su emisión se producirá cuando el propietario del inmueble incumpla sus deberes de conservación inherentes al carácter social del derecho de propiedad, que siguen vigentes aunque el Ayuntamiento no obligue a su cumplimiento³²⁷. Con frecuencia el mandato que contiene la orden es alterado por la inactividad del propietario que descuida dichos deberes o de la Administración en su exigencia; de esta forma la finalidad de la orden deja de orientarse a la preservación del inmueble en las debidas condiciones, para pasar a tener como objeto su demolición, tras la oportuna declaración de ruina. En ese sentido, GONZÁLEZ-VARAS IBAÑEZ mantiene que en la mayoría de los casos las órdenes de ejecución de obras afectan a edificios ruinosos, lo que implica una perversión de un sistema pensado para repararlos, no para demolerlos³²⁸.

El deber de conservación se configura, de conformidad con el artículo 199 citado, como el límite que determina para los propietarios la obligación de cumplir a su costa la orden de ejecución. En la medida en que lo mandado supera ese deber, corresponderá a la Administración ordenante asumir el coste de la obra. La seguridad, la salubridad y el ornato públicos que han de ser preservados con el cumplimiento de dicho deber, constituyen, a juicio de FERNÁNDEZ

³²⁷ Señala al respecto FERNÁNDEZ CARBALLAL que el deber de conservación constituye un límite interno que forma parte de la fisonomía del derecho de propiedad urbanística, cuyo carácter social se manifiesta en que el incumplimiento o el cumplimiento defectuoso del deber municipal de vigilancia y prevención por parte de los ayuntamientos no exonera a los propietarios de su cumplimiento (*Derecho urbanístico...*, ob. cit., pág. 267).

³²⁸ GONZÁLEZ-VARAS IBAÑEZ, S, *La rehabilitación urbanística...*, ob. cit., pág. 135.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

CARBALLAL, “conceptos jurídicos indeterminados en los que hay que darles preferencia en su apreciación a las valoraciones de quien institucionalmente tiene encomendado el cuidado de los intereses colectivos, frente a los criterios, lógicamente subjetivos de los particulares”. En la aplicación de estos conceptos la Administración ha de partir de unas circunstancias reales y considerar las circunstancias concurrentes, para impedir de esta forma una restricción del derecho de propiedad³²⁹.

El citado límite puede ser fácilmente superado cuando las obras ordenadas deban realizarse al amparo del apartado 3 del artículo 199 de la LOUG, en el que entran en juego consideraciones con cierto grado de subjetividad que derivan en una mayor discrecionalidad del órgano administrativo de control. Así sucede cuando se valora la necesidad de adaptación de una edificación a su entorno para justificar la emisión de una orden³³⁰ o cuando la orden de ejecución se dicta, al amparo del artículo 29.1 del RDUG, por razón de interés turístico o estético. Las órdenes de ejecución de este tipo, basadas en motivos turísticos o culturales, constituyen, según BARRERO RODRÍGUEZ, formas más o menos afortunadas de expresión de la idea de satisfacción de exigencias que tienen que ver con la preservación de valores estéticos considerados en su más amplio sentido³³¹.

En el artículo 194.5 de la LOUG se prevé además un específico tipo de orden de ejecución: aquella que el Ayuntamiento dicta para garantizar la plena adecuación a la ordenación urbanística del acto o actos sujetos a comunicación

³²⁹ FERNÁNDEZ CARBALLAL, A., “A conservación do patrimonio urbanístico-arquitectónico”, *Regap*, núm. 38, septiembre-diciembre, 2004, pág. 82.

³³⁰ Véase lo manifestado en el capítulo V sobre las potestades administrativas de control, al margen del planeamiento, de las actuaciones con una finalidad protectora de la estética o el ambiente.

³³¹ BARRERO RODRÍGUEZ, C., *La ordenación urbanística...*, ob. cit., pág. 151.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

previa. Dicha orden de ejecución habrá de dictarse dentro de los quince días siguientes a la adopción de las medidas provisionales adoptadas al requerir la subsanación de las deficiencias observadas en la documentación presentada con la comunicación previa, y surtirá los efectos propios de la licencia urbanística.

b) En el ámbito de la protección del patrimonio cultural

Como hemos apuntado con anterioridad, las órdenes de ejecución no sólo proceden de la Administración municipal; también la Administración sectorial, y en particular la de protección del patrimonio cultural, puede dictarlas cuando los propietarios de los inmuebles descuiden su obligación de conservarlos. Esta potestad administrativa aparece reconocida en el artículo 36.3 de la LPHE³³² de la siguiente manera:

“Cuando los propietarios o los titulares de derechos reales sobre bienes declarados de interés cultural o bienes incluidos en el Inventario General no ejecuten las actuaciones exigidas en el cumplimiento de la obligación prevista en el apartado 1º de este artículo [de conservarlos y mantenerlos], la Administración competente, previo requerimiento a los interesados, podrá ordenar su ejecución subsidiaria. Asimismo, podrá conceder una ayuda con carácter de anticipo reintegrable que, en caso de bienes inmuebles, será inscrita en el Registro de la Propiedad. La Administración competente también podrá realizar de modo directo las obras necesarias, si así lo requiere la más eficaz conservación de los bienes [...]”

³³² Esta potestad no aparece reconocida en la LPCG más allá de un lacónico mandato a los poderes públicos de garantizar la protección, conservación y enriquecimiento del patrimonio cultural de Galicia, en su artículo 25.2.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

En cualquier caso, no se menciona en el precepto transcrito de forma expresa el mecanismo de la orden de ejecución; únicamente se hace referencia a la exigencia –por parte de la Administración cultural– del cumplimiento del deber de conservación y mantenimiento de los bienes culturales. Tal como expresa la norma, esa orden de ejecución, en caso de incumplimiento, iría seguida de un requerimiento al titular del inmueble, y, si éste no ejecutase lo requerido, sería el órgano administrativo quien realizaría a costa de aquel la actuación que garantizase la conservación de dicho inmueble, conforme a lo dispuesto en el artículo 98 de la LRJPAC.

Por otra parte, este tipo de mecanismos está pensado únicamente para proteger bienes cuyo valor cultural haya sido formalmente declarado, particularmente los inmuebles que gozan de la condición de BIC. Así lo da a entender el precepto transcrito y lo confirman las sentencias del TSJ de Castilla-La Mancha de 26 de enero de 1999 (Aranz. 1999, 232) y del de Extremadura de 30 de noviembre de 2001 (Aranz. 2001, 1312). Concretamente, la primera de ellas declara que el expediente para la declaración de un bien de interés cultural es el “único expediente que podría facultar a la Junta, no a la Corporación Local, la de acordar [*sic*] la realización de obras a costa de su propietario para impedir deterioros irreparables por el abandono o negligencia”. En el ámbito gallego debemos, pues, entender esa potestad administrativa aplicable únicamente a los bienes declarados BIC, sin extenderla a los bienes catalogados o inventariados.

4. EL INFORME CULTURAL COMO FORMA DE CONTROL PREVIO EN LA TRAMITACIÓN POR OTRAS ADMINISTRACIONES DE INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN Y EVALUACIÓN

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

A) EL INFORME DE AFECCIÓN CULTURAL EN PLANES CON INCIDENCIA TERRITORIAL

El control previo de la Consellería de Cultura sobre las actuaciones que afecten al patrimonio cultural de Galicia no se materializa únicamente en el momento inmediatamente anterior a la ejecución de los específicos actos de edificación y uso del suelo y del subsuelo. Es posible también concebir esta función controladora como una potestad administrativa que se ejerce sobre los instrumentos de ordenación, legitimatorios de posteriores actuaciones individualizadas. Con este enfoque, la LPCG dota a la Consellería de una potestad informadora de planes, públicos o privados, que, por su incidencia sobre el territorio, puedan implicar un riesgo de destrucción o deterioro del patrimonio cultural, y singularmente de aquellas figuras de planeamiento urbanístico que incluyen en su ámbito espacial a los bienes culturales formalmente declarados.

a) La protección del patrimonio cultural en riesgo de destrucción o deterioro por medio del informe de los planes con incidencia territorial

La LPCG cuenta con una disposición, el artículo 32, que, aunque a primera vista no lo parezca, contiene el régimen general de intervención de la Administración cultural en la tramitación de los instrumentos de ordenación de toda índole con incidencia en los inmuebles integrantes del patrimonio cultural de Galicia. Se trata de uno de los preceptos más controvertidos de la LPCG, que se caracteriza por su imprecisión y por mezclar diversas técnicas de protección de los

JULIÁN ALONSO GARCÍA

bienes culturales³³³. Lo reproducimos en lo que afecta a la función informadora que nos ocupa:

“1. La Consellería de Cultura habrá de ser informada de los planes, programas y proyectos, tanto públicos como privados, que por su incidencia sobre el territorio puedan implicar riesgo de destrucción o deterioro del patrimonio cultural de Galicia.

2. A los efectos previstos en el apartado anterior, la Consellería de Cultura habrá de establecer aquellas medidas protectoras y correctoras que considere necesarias para la protección del patrimonio cultural de Galicia.

[...]

4. Todas las figuras de planeamiento urbanístico, tras su aprobación inicial, deberán someterse a informe vinculante de la consellería competente en materia de cultura. El informe deberá ser emitido en el plazo de tres meses; transcurrido este, se entenderá favorable.

En caso de ser desfavorable, el informe indicará expresamente, en su caso, las normas vulneradas.”

De este artículo extrae la Consellería de Cultura su potestad para dar su conformidad o su rechazo a los instrumentos de ordenación de otros organismos públicos –y también sujetos privados– que van a constituir el marco jurídico general a partir del cuál se podrá transformar la realidad física del ámbito

³³³ Evidencia la heterogeneidad de técnicas que integran este artículo 32, la inclusión en él de la obligación de obtener el informe de la Consellería de Cultura en los procedimientos de evaluación ambiental, cuyo estudio reservamos para más adelante.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

territorial que abarcan. Aunque no se establezca expresamente, la intervención de la Administración cultural en el proceso de elaboración de dichos instrumentos es vinculante cuando su incidencia pueda implicar riesgo de destrucción o deterioro del patrimonio cultural de Galicia³³⁴. En este sentido, la proclamación en la disposición transcrita de que la Consellería “habrá de establecer aquellas medidas protectoras y correctoras que considere necesarias” es suficientemente expresiva de ese carácter vinculante. En la práctica el carácter preceptivo del informe cultural plantea más dudas, ya que su petición requiere de un juicio del peticionario –que carece de conocimientos en la materia– acerca del riesgo de destrucción o deterioro de un bien cultural, que, por otra parte, no tiene por qué ser reconocible gracias a una declaración formal.

El objeto que se trata de proteger no siempre tiene unos contornos definidos, ya que en él estarían incluidos, no sólo los elementos cuyo valor cultural haya sido formalmente declarado, sino también todos aquellos otros que, a juicio de los técnicos de la Consellería, son portadores de un supuesto interés cultural³³⁵. El artículo 32 de la LPCG juega, a juicio de AMOEDO SOUTO, como *comodín* o cláusula general habilitante de una potestad de tutela cultural frente a otras administraciones públicas o entidades privadas, funcionando con independencia de otras técnicas de informe presentes en la legislación sectorial³³⁶.

³³⁴ Pese a su carácter vinculante, AMOEDO SOUTO considera el informe de la Administración cultural, emitido en la fase de instrucción de un procedimiento de otra administración, como un acto de trámite que no goza de impugnabilidad autónoma ante la jurisdicción contencioso-administrativa (“Os desafíos da protección...”, ob. cit., pág. 115).

³³⁵ Esta potestad formulada en términos tan generales, se muestra más específica cuando se refiere al control de los planes territoriales o urbanísticos que afectan a los bienes catalogados o a su entorno, conforme al artículo 52.1 de la LPCG. Así, este precepto dispone que tales planes, además de ajustarse al Catálogo del patrimonio cultural de Galicia, precisarán del informe favorable y vinculante de la Consellería de Cultura para su aprobación.

³³⁶ AMOEDO SOUTO, C. A., “Ambiente cultural...”, ob. cit., pág. 255.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

A nuestro juicio, el precepto legal que nos ocupa plantea, en fin, varios inconvenientes que ponen en cuestión la seguridad jurídica que debe estar presente en el ejercicio de los derechos y en el uso de las facultades de control administrativo. Sus carencias se evidencian en su falta de concreción y clarificación en relación con los siguientes aspectos:

- Sobre los bienes culturales inmuebles sobre los que se ejercerá la potestad de control que contiene.
- Sobre las facultades informadoras que se otorga a la Consellería de Cultura, en función de su aplicación a planes, programas o proyectos de incidencia territorial.
- Sobre la forma de ejercerse la función informadora de las actuaciones que primeramente pasan por las sucesivas fases de planeamiento y programa.
- Sobre los riesgos de destrucción o deterioro del patrimonio cultural de Galicia que se trata de evitar.

Los citados inconvenientes se incrementan con la aplicación extensiva que hace la Administración cultural de este precepto, que, como ya se ha indicado, no tiene parangón en las demás leyes autonómicas reguladoras del patrimonio cultural.

Así pues, los planes territoriales que puedan poner en riesgo los bienes integrantes del patrimonio cultural de Galicia deberán contar en su tramitación con el informe de los órganos de la Consellería de Cultura; pero este pronunciamiento de la Consellería debe enmarcarse en un procedimiento ajeno a la esfera cultural, como veremos a continuación.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

b) El informe de afección cultural de los instrumentos de ordenación urbanística

Como se ha apuntado, el artículo 32 de la LPCG concede un amplio margen para el ejercicio de las facultades de control administrativo previo al permitir anticipar el control de las actuaciones que puedan implicar un riesgo de destrucción o deterioro del patrimonio cultural de Galicia al momento adecuado de tramitación de los planes urbanísticos, sin perjuicio del posterior control que se realice cuando se lleven a cabo las concretas intervenciones al amparo de dichos instrumentos de ordenación. Esa función informadora, entendida como una forma de control previo, aparece reconocida en la STS de 11 de junio de 2012 (Aranz. 2012, 8252)³³⁷, que establece lo siguiente, en relación con el régimen de protección de los órganos de la Administración cultural sobre los bienes culturales inmuebles:

“[...] se traduce, en términos generales y en lo que ahora interesa, en la sujeción a autorización previa del órgano competente en la materia de toda obra o intervención que se realice en ellos –ya directamente, ya indirectamente, para determinados bienes de interés cultural y concretas obras, a través del preceptivo informe favorable que tal autoridad ha de emitir al planeamiento especial o instrumento de planeamiento equivalente, previsto en la legislación urbanística, para ordenar el ámbito afectado por tal declaración– [...]”

³³⁷ También el TSJ de Cantabria destaca el carácter previo de ese control administrativo en su sentencia de 5 de septiembre de 1997 (Aranz. 1997, 2457):

“[...] el control preventivo asignado por la Ley a la Administración competente sobre el Patrimonio Histórico es ejercicio, una vez esté vigente el Plan Especial, por medio del informe favorable que debe preceder a la aprobación de dichos Planes, a cuyas previsiones han de acomodarse las licencias que se otorguen [...]”

En el mismo sentido destacamos la STS de 14 de febrero de 1989 (Aranz. 1989, 1259).

JULIÁN ALONSO GARCÍA

De conformidad con la legislación urbanística, la tramitación de un instrumento de planeamiento requiere, tras su aprobación inicial, que la Administración autonómica encargada de la tutela del patrimonio cultural se pronuncie sobre la adaptación de sus disposiciones al interés jurídico que está llamada a preservar, y que no es otro que la defensa de los elementos histórico-artísticos afectados por el plan en tramitación. El informe de Patrimonio irá encaminado a evitar determinaciones que menoscaben los valores culturales que singularicen los inmuebles protegidos individualmente, pero también aquellos valores comunes que dan sentido al conjunto; de ahí la importancia que tiene para regular los aspectos ambientales de los bienes protegidos³³⁸. Además, la función informadora garantizar que el instrumento de planeamiento en tramitación tenga el contenido mínimo que, en su caso, le exige la Ley³³⁹.

Cualquiera de las figuras de planeamiento que configuran la ordenación urbanística del municipio deben incorporar las disposiciones introducidas por la

³³⁸ Algunas de las cuestiones que deben ser consideradas por el órgano de la Administración cultural al emitir su informe, son aludidas por el TSJ de Galicia en su sentencia de 20 de octubre de 2005 (Aranz. 2006, 76557):

“[...] es claro que la protección de cualquier bien cultural catalogado que forme parte de cualquier conjunto histórico artístico ha de hacerse de manera integradora con la generalidad de todos los elementos arquitectónicos que pretenden introducirse en todo su entorno para analizar, valorar y coordinar los intereses contrapuestos representados por la defensa del bien cultural protegible y los propios del que pretende construir en sus proximidades, que, a veces, pueden ser limitados o disminuidos en parte en beneficio del conjunto histórico-artístico que es objeto de esa especial protección por razones de altura, tipo constructivo, mayor o menor proximidad del espacio de ocupación, clase de materiales empleados, o cualquier otra relacionada con la debida preservación de la belleza del espacio a proteger, que, en este caso, no podía ceñirse a la casa propiamente dicha sino al conjunto de la casa, terreno exterior circundante y, lógicamente, al muro de cierre que lo separaba de las propiedades contiguas, también de un valor apreciable en sí mismo por el material de piedra del que estaba compuesto, en armonía con el empleado para la construcción de la casa catalogada [...]”

³³⁹ Como veremos al abordar el planeamiento de los conjuntos históricos en el capítulo V, el artículo 46 de la LPCG establece cuál debe ser el contenido mínimo que deberán incluir los planes especiales de protección de los conjuntos históricos.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

Consellería a través de su informe, pero no es necesario que todas ellas lo hagan, ya que el planeamiento municipal es un sistema jerárquico constituido por diversos planes donde, como afirma FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, aparecen unos como desarrollo de otros³⁴⁰. En cualquier caso, el traslado de la función autorizatoria de la Administración cultural a la responsable de su aplicación, particularmente la Administración municipal, es desigual según cuál sea el tipo de plan de ordenación utilizado y su objeto. Así, conforme al artículo 47.2 de la LPCG, aprobado definitivamente el plan especial de protección de un conjunto histórico, los ayuntamientos adquieren la plena competencia para autorizar las obras que lo desarrollan, incluidas las de los entornos de los monumentos declarados, y únicamente deberán dar cuenta a la Consellería de Cultura de las licencias concedidas en un plazo máximo de diez días. Por el contrario, si la figura de planeamiento que incide sobre el área afectada por el conjunto histórico no es un plan especial de protección de los previstos en la LOUG, la Consellería conserva sus potestades autorizatorias, sin perjuicio del control adicional a través de licencia urbanística que ejerza el Ayuntamiento; y lo mismo sucederá –como se verá en el capítulo V– cuando la actuación pretendida afecte a un bien cultural singularmente protegido, aunque éste se encuentre en el ámbito de un conjunto con un plan especial de protección que lo ordene.

La exigencia del informe de afección cultural establecida de forma genérica en el artículo 32 de la LPCG, también se prevé en el artículo 45, referido a la aprobación de los planes especiales de protección de los conjuntos históricos declarados como BIC. Con el informe de la Consellería, el plan especial de protección del conjunto histórico, en lo que afecta al ámbito objeto de tutela patrimonial, adquiere plena eficacia, sin que quepa un nuevo control de aquella

³⁴⁰ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Manual de Derecho...*, 20ª ed., ob. cit., págs. 48-49.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

Administración cuando se ejecute por medio de actuaciones individualizadas, excepción hecha de las que afecten a elementos singularmente considerados. Esta inhibición en la función autorizatoria de los órganos culturales obedece, como señala ALEGRE ÁVILA, no tanto al carácter obligatorio y vinculante de los planes de urbanismo, sino a la vinculación a los propios actos de los citados órganos³⁴¹. No procede, pues, pronunciarse dos veces sobre un mismo objeto, sobre el instrumento legitimador de la actuación y sobre ésta. Otra cuestión sería que finalmente la intervención que se ejecute sea contraria al plan del que se deriva. En este caso entrarían en juego los mecanismos que la ley prevé de impugnación de licencias ilegales.

En definitiva, la función informadora de la Administración cultural en la tramitación de los instrumentos de ordenación urbanística tiene, a nuestro juicio, una doble función: por un lado, la de garantizar la preservación de los valores culturales presentes en un ámbito espacial concreto, que evite la posterior destrucción o degradación de dichos valores; por otro, como marchamo de reconocimiento de los estándares culturales mínimos de los planes, que permita trasladar al ámbito municipal la exclusividad en el ejercicio del control de las futuras actuaciones. La emisión en sentido favorable del mencionado informe provocará la reducción de las potestades administrativas de índole cultural de forma proporcional al incremento de las de carácter urbanístico.

c) El informe de afección cultural de otros instrumentos de ordenación espacial

³⁴¹ ALEGRE ÁVILA, J. M., *Evolución y régimen jurídico...*, t. II, ob. cit., pág. 78.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

El artículo 32.1 de la LPCG, como acabamos de ver, extiende la obligación de someterse al control de la Consellería de Cultura, que prevé para los planes urbanísticos, también a otras figuras de ordenación espacial o territorial que puedan implicar riesgo de destrucción o deterioro del patrimonio cultural de Galicia. Ante la falta de precisión del precepto, hemos de convenir que cualquier instrumento ordenador que en el futuro haya de servir de marco para su posterior ejecución, y que actualmente se encuentre en tramitación, está sujeto a tal obligación si sus determinaciones constituyen un peligro potencial de destrucción o deterioro del patrimonio cultural. A pesar de la heterogeneidad de sus fines, todas estas figuras tienen en común su condición de mecanismos de ordenación del territorio o con incidencia sobre él, y en ese sentido pueden ser consideradas de alguna manera como instrumentos de planeamiento.

De esta forma, como mantiene AMOEDO SOUTO, cualquier tipo de planeamiento sectorial es susceptible de ser informado, y concretamente, la planificación hidrológica, turística, ambiental, forestal o, más ampliamente, la planificación territorial³⁴². Serán objeto del informe de la Consellería, por tanto, cualesquiera instrumentos de ordenación del territorio previstos en la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de ordenación del territorio de Galicia, y aquellos otros que, con idéntica finalidad planificadora, los desarrollen. El artículo 4 de la LOTG concreta cuáles son esos instrumentos: directrices de ordenación del territorio, planes territoriales integrados, programas coordinados de actuación, planes y proyectos sectoriales y planes de ordenación del medio físico. Cualquiera de ellos están al servicio de la finalidad perseguida por la Ley, consistente, según su artículo 1, en “la coordinación de la política territorial y la ordenación del espacio de la Comunidad Autónoma de Galicia, al objeto de favorecer la

³⁴² AMOEDO SOUTO, C. A., “Ambiente cultural...”, ob. cit., págs. 253-254.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

utilización racional del territorio gallego y proteger el medio natural, mejorar la calidad de vida y contribuir al equilibrio territorial.”

Del mismo modo antes apuntado en relación con los instrumentos de ordenación urbanística distintos de los planes especiales de protección de los conjuntos históricos, una vez emitido el informe de afección cultural y aprobado el plan sectorial, no se produce el traslado de la función autorizatoria de la Consellería de Cultura a la Administración responsable de su aplicación. La Administración cultural conserva íntegras sus potestades de control sobre aquellas actuaciones en los bienes inmuebles integrantes del patrimonio cultural de Galicia que gocen de una declaración formal de valor cultural y estén sometidos a un régimen específico de protección, y sobre los proyectos de ejecución que afecten a aquellos otros no declarados y que puedan suponer un riesgo de destrucción o deterioro de dicho patrimonio.

B) EL INFORME DE AFECCIÓN CULTURAL EN LAS EVALUACIONES AMBIENTALES

a) La evaluación ambiental como mecanismo integrador de la protección del patrimonio cultural desde una visión amplia del medio ambiente

El control previo que la Consellería de Cultura ejerce de forma indirecta sobre las actuaciones que afectan al patrimonio cultural de Galicia, a través del informe de los instrumentos con incidencia sobre el territorio, encuentra en la tramitación de los procedimientos de evaluación ambiental un reconocimiento específico por parte de la LPCG.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

Pero esa función informadora de los órganos culturales en un procedimiento residenciado en la órbita medioambiental sólo es posible desde una visión amplia del medio ambiente³⁴³. La evaluación ambiental contempla al medio ambiente con un enfoque que permite superar los límites de la naturaleza hasta comprender un marco que incluye todos los aspectos externos de la vida humana. De esta forma, la norma medioambiental muestra su preocupación por la realidad histórico-artística a la que considera un elemento más que debe proteger. Esa noción extensiva del medio ambiente tiene evidentes puntos de encuentro con la concepción de los bienes culturales formulada por la doctrina italiana³⁴⁴. Tal como se establece en el informe FRANCESCHINI, en la categoría de bienes culturales se incluirían los de tipo paisajístico y urbanístico, incluidos los que tienen la consideración de integrantes del patrimonio histórico, en cuanto vivo testimonio de civilización³⁴⁵.

³⁴³ Al hablar de *medio ambiente* no existe unanimidad para determinar su alcance. Hay quien considera, como señala BARRERO RODRÍGUEZ, que comprende todos aquellos aspectos que configuran el entorno de la vida humana, y los que se limitan al espacio natural en que ésta se desenvuelve. Desde el primer punto de vista, el medio ambiente comprendería también el espacio construido, de tal forma que el reconocimiento constitucional del derecho a su disfrute y la obligación de garantizarlo por parte de los poderes públicos no se limitaría al artículo 45 de la CE –que consagra la defensa del medio ambiente natural–, sino que también se contemplaría en el 46 y en el 47. Estos dos preceptos amplían su ámbito de protección al patrimonio histórico-artístico, que constituye, esencialmente pero no exclusivamente, un medio humano, y al entorno urbano o construido que, ese sí, es totalmente humano. Mantiene la citada autora que la CE, a través de una visión armónica de los artículos 45, 46 y 47, consagra la defensa del medio ambiente en su más amplia acepción (*La ordenación jurídica...*, ob. cit., págs. 181-188). Por el contrario, entre los partidarios de la concepción estricta de medio ambiente merece citarse a QUINTANA LÓPEZ, que entiende que la Constitución “sitúa la problemática medio ambiental en un precepto, el 45; consecuentemente, otros temas, incluso conexos, han sido ubicados en lugares distintos de su articulado” (*La repercusión de las actividades mineras en el medio ambiente. Su tratamiento jurídico*, Montecorvo, 1987, pág. 43).

³⁴⁴ Véase lo dicho sobre la doctrina de la Comisión FRANCESCHINI en el apartado sobre la naturaleza jurídica de los bienes culturales, en el capítulo I.

³⁴⁵ ALONSO IBÁÑEZ, no obstante, considera que la categoría de los bienes culturales ambientales, tal como está formulada en el informe FRANCESCHINI, no es trasladable al ordenamiento español, en donde conviven diferentes sectores normativos de protección sobre los

JULIÁN ALONSO GARCÍA

En cualquier caso, como sostiene ALONSO IBAÑEZ, es evidente que en el ambiente confluyen una pluralidad de elementos que, aunque interrelacionados, conservan una sustantividad y características propias, con estatutos diferentes, aunque la introducción de la técnica de las evaluaciones ambientales permite entender que hay un interés público unitario³⁴⁶. Esa diversidad estatutaria en la protección de los espacios ambientales no está reñida con la concepción amplia del medio ambiente que defendemos, dada la confluencia de las diferentes políticas sectoriales hacia ese interés público común.

Así pues, al referirnos a las evaluaciones ambientales estamos hablando de formas de intervención ejercitadas por organismos con competencias ajenas al ámbito cultural y urbanístico. No obstante, la virtualidad de dichos procedimientos para aglutinar las funciones de las administraciones que operan en esos ámbitos, los convierte en medios interdisciplinares de control aplicable a nuestro objeto material de estudio. En definitiva, las evaluaciones ambientales, en las que se deberán incorporar los informes culturales, determinarán el contenido de los actos de control municipal sobre las actuaciones en los inmuebles histórico-artísticos, ya sea de forma directa, mediante el ejercicio de la potestad autorizatoria, o indirectamente, durante la tramitación de los instrumentos de planeamiento.

En las declaraciones o informes ambientales habrán de incorporarse las medidas que la Consellería crea oportunas para garantizar la protección de los bienes culturales afectados, como si éstos fueran un aspecto más del medio ambiente que hay que preservar. Estas medidas procederán de un informe de

espacios ambientales, con la consiguiente duplicidad de técnicas y de órganos de intervención (*Los espacios culturales...*, ob. cit., págs. 31-35).

³⁴⁶ *Ibidem*, pág. 28.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

afección cultural emitido en el oportuno trámite de consultas a las administraciones afectadas, sustanciado en el procedimiento de evaluación ambiental que corresponda según la naturaleza y entidad del instrumento evaluado, ya se trate éste de un plan, programa o proyecto.

b) La exigencia del informe de afección cultural en las evaluaciones ambientales

El artículo 32 de la LPCG establece de forma explícita cómo debe producirse la participación de la Consellería de Cultura en los procedimientos de evaluación ambiental cuando se trata de informar planes, programas o proyectos con incidencia territorial. Como se ha señalado, tal participación se manifestará en un informe preceptivo –por lo menos cuando afecta al patrimonio cultural declarado– y con efectos vinculantes³⁴⁷. En estos términos se expresa el apartado 3:

“En la tramitación de todas las evaluaciones de impacto o efecto ambiental, el organismo administrativo competente en materia de medio ambiente solicitará informe de la Consellería de Cultura e incluirá en la declaración ambiental las consideraciones y condiciones resultantes de dicho informe.”

Como ha quedado apuntado, es congruente el mandato de este precepto con el concepto amplio de medio ambiente que adopta la Ley 1/1995, de 2 de

³⁴⁷ La necesidad de ese informe también aparecería implícitamente reconocida en el artículo 16.5 de la LPCS, respecto de las obras, instalaciones o cualquier otra actividad que afectara al Camino de Santiago, al disponer lo siguiente:

“Para cualquier actuación sobre el Camino de Santiago se tendrá en cuenta lo dispuesto en la legislación de evaluación de impacto ambiental.”

JULIÁN ALONSO GARCÍA

enero, de protección ambiental de Galicia, cuyo artículo 4 incluye dentro de su ámbito de protección, además de al medio natural, a los recursos culturales, “incluido el patrimonio arquitectónico y arqueológico, en cuanto pueden ser objeto de contaminación y deterioro por causas ambientales.”³⁴⁸ A la finalidad de protección de estos elementos responde la obligación establecida en el artículo 5.1 de la propia Ley 1/1995, de someter los proyectos, obras y actividades susceptibles de producir un daño de esas características a la obtención de una declaración ambiental, si así lo exige la clasificación del grado de protección aplicable a ellos, que determine la substanciación del correspondiente procedimiento de evaluación ambiental.

Pese a ser la referencia legislativa en materia medioambiental en el momento en que entró en vigor la LPCG, la Ley 1/1995 se muestra hoy obsoleta, cuando menos en lo que se refiere a la previsión de los adecuados instrumentos de control ambiental³⁴⁹. Debemos acudir a la Ley estatal 21/2013, de 9 de diciembre,

³⁴⁸ Más específico es el artículo 5.1.i) de Ley estatal 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, que, a los efectos de su aplicación, recoge la definición de *patrimonio cultural*, como un “concepto que incluye todas las acepciones de patrimonio, tales como histórico, artístico, arquitectónico, industrial e inmaterial.”

³⁴⁹ Así lo entendía PERNAS GARCÍA, quien abogaba por una nueva norma autonómica que sistematizase, actualizase e integrase las técnicas de prevención ambiental, y que en concreto, reordenase la legislación de evaluación de impacto, efectos e incidencia ambientales (“A reordenación das técnicas preventivas de intervención administrativa en materia ambiental. Unha proposta para Galicia”, *Regap*, núm. 42, julio-diciembre, 2011, pág. 46). En el momento en que entró en vigor la LPCG, la normativa que regulaba la evaluación de impacto y efecto ambiental la constituían en el ámbito gallego, respectivamente, los Decretos 442/1990, de 13 de septiembre –ya derogado– y 327/1991, de 4 de octubre. El primero desarrollaba las disposiciones contenidas en el Real decreto legislativo 1302/1986, de 28 de junio –también derogado–, que tenía carácter de legislación básica y que a su vez adaptaba al Estado español la Directiva 85/377/CEE, de 27 de junio. El Decreto 327/1991, aunque no ha sido derogado expresamente, se ha visto claramente superado por la posterior normativa reguladora de los procedimientos de evaluación ambiental; de hecho la propia Ley 1/1995, tras la modificación operada por medio de la Ley 12/2011, de 26 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, dejó de recoger la evaluación de efecto ambiental en su artículo 5.2, que actualmente sólo se refiere a los procedimientos de evaluación de impacto e incidencia ambiental de los proyectos, obras y actividades susceptibles de afectar al medio ambiente. La referencia normativa para las evaluaciones de incidencia ambiental la constituía el

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

de evaluación ambiental para encontrar “las bases que deben regir la evaluación ambiental de los planes, programas y proyectos que puedan tener efectos significativos sobre el medio ambiente, garantizando en todo el territorio del Estado un elevado nivel de protección ambiental, con el fin de promover un desarrollo sostenible”, según su artículo 1.1.

Obsérvese que el nuevo marco normativo supera la inicial regulación contenida en la Ley 1/1995, que únicamente propugnaba el sometimiento a evaluación ambiental de los proyectos, obras y actividades susceptibles de afectar al medio ambiente, ignorando a tal efecto los planes y programas con análoga afección. Por su parte, el artículo 32.3 de la LPCG impone la obligatoriedad del informe cultural en la tramitación de las evaluaciones de impacto o efecto ambiental, en clara referencia a la norma en su momento vigente. No obstante, podemos entender extensible esa obligación a los planes y programas objeto de evaluación ambiental estratégica, si nos atenemos a lo dispuesto en el apartado 1 del mismo artículo 32, que establece la obligación de informar a la Consellería de Cultura de los planes, programas y proyectos, públicos o privados, que por su incidencia sobre el territorio puedan implicar un riesgo destrucción o deterioro del patrimonio cultural de Galicia. Con todo, la aplicabilidad del citado artículo 32 de la LPCG no está exenta de dificultades, como observa BARREIRO MARTÍNEZ, dado que no especifica qué contenidos particulares debe tener el estudio de afección sobre el patrimonio cultural, por lo que cabe suponer que deberá adaptarse a los requisitos previstos para las evaluaciones ambientales, con las

Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprobó el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, ya derogado en nuestra comunidad autónoma.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

dificultades de integración en estos procedimientos que esto conlleva, habida cuenta de la singularidad de aquel patrimonio³⁵⁰.

Por otra parte, entendemos excluida la obligación de recabar el informe de la Consellería de Cultura en los procedimientos de evaluación de incidencia ambiental –cuyo régimen jurídico se contiene en la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, de emprendimiento y competitividad de Galicia– y en los que se sustancien para que las instalaciones a las que resulte de aplicación la Ley estatal 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, obtengan la autorización ambiental integrada. Al margen de que la LPCG sólo contempla expresamente aquella obligación respecto de las evaluaciones de impacto o efecto ambiental, entendemos justificada la exclusión de dicho trámite en las evaluaciones de incidencia ambiental, basándonos en la dificultad de identificar las actividades sujetas a este procedimiento, como exige la LPCG, con planes, programas o proyectos que por sí mismos puedan tener incidencia sobre el territorio. Por su parte, la específica finalidad de las autorizaciones ambientales integradas de las instalaciones en las que se desarrollan actividades industriales³⁵¹, sólo excepcionalmente permite su encaje en una disposición ideada para preservar el patrimonio cultural de acciones con la suficiente sustantividad como para suponer un riesgo de destrucción o deterioro. Por consiguiente, nos limitaremos a

³⁵⁰ En este sentido, BARREIRO MARTÍNEZ mantiene que el patrimonio cultural, y en especial el patrimonio arqueológico, poseen rasgos muy específicos que impiden un tratamiento similar al de otros factores ambientales, “tanto en el nivel de evaluación como en el de protección y corrección de impacto.” (“La evaluación de impacto ambiental y el patrimonio cultural”, libro colectivo *Evaluación de impacto ambiental. Evolución normativo-jurisprudencial, cuestiones procedimentales y aplicación sectorial*, dir. NOGUEIRA LÓPEZ, A., Atelier, 2009, págs. 282-285).

³⁵¹ Conforme al artículo 1 de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación, ésta tiene por objeto “evitar o, cuando ello no sea posible, reducir y controlar la contaminación de la atmósfera, del agua y del suelo, mediante el establecimiento de un sistema de prevención y control integrados de la contaminación, con el fin de alcanzar una elevada protección del medio ambiente en su conjunto.”

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

considerar únicamente exigible el indicado mandato legal cuando tiene lugar la tramitación de un procedimiento de evaluación ambiental estratégica o de impacto ambiental³⁵².

c) Las diversas modalidades de evaluación ambiental y la integración del informe de afección cultural

Por *evaluación ambiental* entendemos, de conformidad con el artículo 5.3 de la Ley 1/1995, “la actividad del órgano ambiental competente que tenga por objeto determinar la compatibilidad de un proyecto, obra o actividad con el medio ambiente y, en su caso, las medidas correctoras que es preciso incluir en el proyecto y/o en su desarrollo”; y a los efectos de la Ley 21/2013, según su artículo 5.1.a), el “procedimiento administrativo instrumental respecto del de aprobación o de adopción de planes y programas, así como respecto del de autorización de proyectos o, en su caso, respecto de la actividad administrativa de control de los proyectos sometidos a declaración responsable o comunicación previa, a través del cual se analizan los posibles efectos significativos sobre el medio ambiente de los planes, programas y proyectos.” Esta evaluación ambiental, continúa el precepto, incluye tanto la *evaluación ambiental estratégica* como la *evaluación de impacto ambiental*. En ambos procedimientos la consulta a las administraciones

³⁵² La evaluación de efecto ambiental, como se ha señalado, no tiene hoy cabida entre los procedimientos concebidos para garantizar la compatibilidad con el medio ambiente de un plan, programa o proyecto. No obstante, debemos recordar que esa evaluación se exige en el artículo 1 del Decreto 327/1991 en relación con los proyectos, públicos o privados, de obras, instalaciones u otras actividades previstas en las diferentes legislaciones sectoriales de carácter estatal o de la Comunidad gallega cuando éstas así lo establezcan. Estarían exentos de esta obligación los proyectos sujetos a evaluación de impacto ambiental, pero no así las modificaciones o ampliaciones de los que hubiesen sido objeto de tal declaración. El momento en que emitiría su informe la Consellería de Cultura tendría lugar con anterioridad al trámite de información pública, y correspondería facultativamente su solicitud al órgano ambiental (artículo 2.3 del Decreto 327/1991). El procedimiento, más simple que el de evaluación de impacto ambiental, finalizaría con la declaración de efectos ambientales formulada por aquel órgano (artículo 2.5).

JULIÁN ALONSO GARCÍA

públicas afectadas, entre las que se incluye la cultural, es esencial para la concreción final de los elementos medioambientales afectados y de las medidas que deben adoptarse para su protección³⁵³.

La evaluación ambiental estratégica procede respecto de planes y programas, y concluye mediante una *declaración ambiental estratégica* o un *informe ambiental estratégico*; mientras que la evaluación de impacto ambiental es de aplicación a proyectos y finaliza con una *declaración de impacto ambiental* o un *informe de impacto ambiental*.

La evaluación ambiental estratégica, tal como señalan LOZANO CUTANDA, SÁNCHEZ LAMELAS y PERNAS GARCÍA, tiene por finalidad garantizar de inicio, que las consideraciones ambientales estén presentes desde un punto de vista global, sistemático e integrado en los niveles más altos de decisión política, condicionando la ejecución de los proyectos individualmente considerados³⁵⁴. Se trata de un proceso formalizado y abierto a la participación ciudadana que permite evaluar los efectos ambientales de un plan o programa adoptado o aprobado por una Administración, y sus alternativas, y que concluye con un informe sobre los resultados de esa evaluación, que deberá tenerse en cuenta a la hora de aprobar aquellos³⁵⁵. Por tanto, lo que se evalúa son planes y programas, definidos por la Ley 21/2013, en su artículo 5.2.b), a estos efectos,

³⁵³ Define la Ley a las administraciones afectadas, en su artículo 5.1.h), como “aquellas Administraciones públicas que tienen competencias específicas en las siguientes materias: población, salud humana, biodiversidad, geodiversidad, fauna, flora, suelo, agua, aire, ruido, factores climáticos, paisaje, bienes materiales, patrimonio cultural, ordenación del territorio y urbanismo.”

³⁵⁴ LOZANO CUTANDA, B., SÁNCHEZ LAMELAS, A. y PERNAS GARCÍA, J. J., *Evaluaciones de impacto ambiental y autorización ambiental integrada. Doctrina, textos legales anotados y jurisprudencia*, La Ley, 2012, pág. 433.

³⁵⁵ *Ibidem*, pág. 434.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

como “el conjunto de estrategias, directrices y propuestas destinadas a satisfacer necesidades sociales, no ejecutables directamente, sino a través de su desarrollo por medio de uno o varios proyectos.”

Por su parte, la evaluación de impacto ambiental tiene por objeto la valoración de la procedencia o no, a los efectos ambientales, de la realización de un proyecto. Éste es definido a tales efectos, conforme al artículo 5.3.b) de la Ley 21/2013, como “cualquier actuación que consista en la ejecución o explotación de una obra, una construcción, o instalación, así como el desmantelamiento o demolición o cualquier intervención en el medio natural o en el paisaje, incluidas las destinadas a la explotación o aprovechamiento de los recursos naturales o del suelo y del subsuelo así como de las aguas marinas.” Se trata de un concepto material, no formal, que aparece referido a una obra o intervención física modificadora de la realidad existente³⁵⁶. Están sujetos a una evaluación de impacto ambiental, según manifiestan LOZANO CUTANDA, SÁNCHEZ LAMELAS y PERNAS GARCÍA, aquellos proyectos de “actuaciones que presentan un importante potencial destructivo del medio ambiente”³⁵⁷.

Una y otra evaluación no son excluyentes, de suerte que, conforme al artículo 13 de la Ley, a la evaluación de impacto ambiental de un proyecto puede preceder la evaluación ambiental estratégica del plan o programa del que se derive. Del mismo modo, la emisión del preceptivo informe de la Consellería de Cultura en aquellos expedientes, no impide la postrera emisión de la autorización o informe cultural exigible, para ejecutar una intervención urbanística, con

³⁵⁶ Así lo entienden LOZANO CUTANDA, SÁNCHEZ LAMELAS y PERNAS GARCÍA (*Evaluaciones de impacto...*, ob. cit., pág. 76), y el TS en sentencia de 14 de abril de 2011 (Aranz. 2011, 3233).

³⁵⁷ LOZANO CUTANDA, B., SÁNCHEZ LAMELAS, A. y PERNAS GARCÍA, J. J., *Evaluaciones de impacto...*, ob. cit., pág. 77.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

antelación a la oportuna licencia u otro título habilitante propio de la esfera municipal. No obstante, este pronunciamiento del órgano competente en materia de patrimonio cultural difícilmente puede contradecir –si se mantienen los presupuestos del plan, programa o proyecto– lo ya informado anteriormente en el procedimiento de evaluación ambiental, ya que, de ser así, se estaría vulnerando la doctrina de los propios actos administrativos.

Pese a las indudables ventajas que presentan estas dos modalidades de evaluación ambiental en las que confluyen diversas políticas sectoriales dentro de un concepto amplio de medio ambiente, entendemos que, en lo tocante a la protección del patrimonio, no satisfacen plenamente los objetivos perseguidos. Una utilización más ambiciosa de este importante medio de control pasaría por otorgar un mayor peso en las declaraciones e informes ambientales que pongan fin a los correspondientes procedimientos, a las medidas propuestas por los órganos culturales, que no deberán limitarse a propuestas estáticas de protección del patrimonio. Desde esa perspectiva, los informes de afección cultural deberían abarcar todos aquellos aspectos que, con una visión dinámica de la protección de los bienes culturales, contemplen estos en sí mismos, pero sobre todo, en sus relaciones con su entorno. En definitiva, el objetivo sería la contemplación de estrategias, propuestas o medidas para la protección y promoción de verdaderos espacios culturales. De esta forma, las evaluaciones ambientales estratégicas y de impacto ambiental también serían auténticas evaluaciones culturales estratégicas y de impacto cultural, respectivamente.

5. LA COMUNICACIÓN PREVIA COMO MEDIO DE CONTROL ALTERNATIVO A LA AUTORIZACIÓN ADMINISTRATIVA

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

A) LA INTRODUCCIÓN DE UN NUEVO MODELO DE CONTROL ADMINISTRATIVO

Otra forma de control administrativo de las intervenciones que afectan a inmuebles integrantes del patrimonio cultural tiene lugar mediante la presentación a la Administración, por parte de un promotor, de una comunicación previa de la actuación que pretenda realizar. No supone este mecanismo una autorización para ejercer una actividad, sino una toma de conocimiento por el órgano administrativo de la existencia de la actividad del interesado, que permitirá a dicho órgano activar con posterioridad, en su caso, las comprobaciones pertinentes. MEILÁN GIL explica gráficamente el funcionamiento de esta forma de control, al señalar que la Administración se retranquea; no abre con su actuación el partido sino que vela por el cumplimiento de las reglas de juego³⁵⁸.

El mecanismo de la comunicación previa, y el de la declaración responsable, responden a la idea de simplificación de procedimientos propugnada por la Directiva de servicios de la Unión Europea de 12 de diciembre de 2006³⁵⁹. Su artículo 5.1 establece en este sentido lo siguiente:

“Los Estados miembros verificarán los procedimientos y trámites aplicables al acceso a una actividad de servicios y a su ejercicio. Cuando los procedimientos y formalidades estudiados de conformidad con este apartado no sean lo suficientemente simples, los Estados los simplificarán.”

³⁵⁸ MEILÁN GIL, J. L., “Sobre la revisión del carácter instrumental del acto administrativo”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 84, septiembre-diciembre, 2012, pág. 33.

³⁵⁹ Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

La Directiva de servicios, como observa PÉREZ FERNÁNDEZ, propugna la sustitución del control *ex ante*, propio de la autorización, por un control *ex post*, así como una reducción efectiva de las cargas administrativas³⁶⁰. Tal como advierte CAMPOS ACUÑA, el nuevo sistema no supone la ausencia de controles, sino la modificación del momento procedimental en el que operan, permaneciendo inalteradas las potestades administrativas de inspección, revisión y sanción³⁶¹. Este sistema, a juicio de TORNOS MAS, favorece el interés del particular que pretende iniciar una actividad con celeridad, trasladándosele la interpretación del ordenamiento y la decisión de iniciarla. Pero estas ventajas habrán de ponderarse con sus inconvenientes. Así, los terceros –desconocedores de la comunicación realizada– serían los más perjudicados ya que perderían su derecho a ser informados de la tramitación del procedimiento autorizatorio

³⁶⁰ PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M., “Urbanismo comercial y medio ambiente: el reto de un modelo urbano sostenible”, libro colectivo *Libre mercado y protección ambiental. Intervención y orientación ambiental de las actividades económicas* (dirs. SANZ LARRUGA, F. J., GARCÍA PÉREZ, M. y PERNAS GARCÍA, J. J.), INAP, 2013, pág. 255.

³⁶¹ CAMPOS ACUÑA, M. C., “Los nuevos medios de intervención en la legislación urbanística gallega. Declaración responsable y comunicación previa”, *Regap. Monográfico: ordenación do territorio e urbanismo*, núm. 44, julio-diciembre, 2012, pág. 399. En este sentido, el artículo 5 de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios, dispone lo siguiente:

“La presentación de la declaración responsable, o de la comunicación previa, con el consiguiente efecto de habilitación a partir de ese momento para el ejercicio material de la actividad comercial, no prejuzgará en modo alguno la situación y efectivo acomodo de las condiciones del establecimiento a la normativa aplicable, ni limitará el ejercicio de las potestades administrativas, de comprobación, inspección, sanción, y en general de control que a la administración en cualquier orden, estatal, autonómico o local, le estén atribuidas por el ordenamiento sectorial aplicable en cada caso.

En el marco de sus competencias, se habilita a las entidades locales a regular el procedimiento de comprobación posterior de los elementos y circunstancias puestas de manifiesto por el interesado a través de la declaración responsable o de la comunicación previa, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 71.bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.”

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

sustituido, y a poder impugnar el acto administrativo, ahora inexistente, que le pone fin³⁶².

La adopción del modelo planteado por la Directiva de servicios supone, pues, a juicio de MEILÁN GIL, un cambio de orientación en la intervención administrativa, con una tendencia al abandono de la autorización como acto previo, que sólo se utilizará excepcionalmente por razones imperiosas de interés general. En tal sentido, la Directiva se encarga de ilustrar lo que se entiende como interés general³⁶³, “un concepto jurídico indeterminado que puede convertirse en una válvula de escape del sistema”³⁶⁴.

La transposición en nuestro ordenamiento jurídico de la Directiva de servicios de 12 de diciembre de 2006 ha tenido lugar en dos fases referidas por PÉREZ FERNÁNDEZ: una primera, de adopción de una ley de carácter horizontal, abierta y flexible, la Ley 17/2009 –también conocida como *Ley paraguas*³⁶⁵–, en la que se reproducen las disposiciones de la Directiva, y una segunda fase de identificación, evaluación y, en su caso, derogación o modificación de diversas normas sectoriales, mediante la Ley 25/2009,

³⁶² TORNOS MAS, J., “La simplificación procedimental en el ordenamiento español”, *RAP*, núm. 151, enero-abril, 2000, págs. 73-74.

³⁶³ La Directiva de servicios incluye la conservación del patrimonio histórico y artístico como una razón imperiosa de interés general, al definir ésta en su artículo 4.8):

“[...] razón reconocida como tal en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, incluidas las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural”.

³⁶⁴ MEILÁN GIL, J. L., “Sobre la revisión...”, ob. cit., pág. 34.

³⁶⁵ Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

*ómnibus*³⁶⁶. La adaptación de la Directiva al Derecho español constituye, pues, una transposición formal en el caso de la primera de las leyes citadas –ya que se limita a reproducir los principios que contiene de forma casi literal–, y material en el caso de la segunda³⁶⁷.

De entre las modificaciones operadas por la Ley 25/2009, las de mayor calado, por lo que al objeto de nuestro estudio se refiere, han sido las efectuadas en la LRJPAC y en la LBRL. Así, los mecanismos de la comunicación previa y de la declaración responsable fueron incorporados a la primera, con la introducción del artículo 71 *bis*, que establece lo siguiente:

“1. A los efectos de esta Ley, se entenderá por declaración responsable el documento suscrito por un interesado en el que manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para acceder al reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita y que se compromete a mantener su cumplimiento durante el periodo de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio.

Los requisitos a los que se refiere el párrafo anterior deberán estar recogidos de manera expresa, clara y precisa en la correspondiente declaración responsable.

2. A los efectos de esta Ley, se entenderá por comunicación previa aquel documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente sus datos identificativos y demás

³⁶⁶ Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

³⁶⁷ PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M., “Urbanismo comercial...”, ob. cit., pág. 256.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

requisitos exigibles para el ejercicio de un derecho o el inicio de una actividad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 70.1.

3. Las declaraciones responsables y las comunicaciones previas producirán los efectos que se determinen en cada caso por la legislación correspondiente y permitirán, con carácter general, el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, la comunicación podrá presentarse dentro de un plazo posterior al inicio de la actividad cuando la legislación correspondiente lo prevea expresamente.”

También se ha operado la incorporación en el ámbito local del modelo propuesto por la Directiva de servicios, con la modificación de la LBRL a través de la Ley 25/2009 y la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible. La primera de las normas citadas le da al artículo 84 de la LBRL la siguiente redacción:

“1. Las Entidades locales podrán intervenir la actividad de los ciudadanos a través de los siguientes medios:

[...]

c) Sometimiento a comunicación previa o a declaración responsable, de conformidad con lo establecido en el artículo 71 *bis* de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las

JULIÁN ALONSO GARCÍA

Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.”³⁶⁸

La Ley 2/2011 opera una modificación en la LBRL más específica, al incorporar un artículo 84 *bis*, que proscribe en la esfera local el control previo tradicional de las actividades, admitiendo como excepción la posibilidad de mantenerlo cuando afecte a la protección del patrimonio histórico-artístico³⁶⁹.

No obstante haber supuesto las anteriores modificaciones legislativas importantes reformas en la normativa que de forma directa o indirecta es de aplicación al objeto de nuestro estudio –singularmente en la ordenación urbanística–, la Directiva de servicios nació, como su nombre indica, con vocación de dar una nueva orientación a la ordenación de la actividad de servicios. Así lo dispone su 9º considerando y el artículo 2, que establece su ámbito de aplicación. De igual forma, el artículo 2 y el mismo preámbulo de la

³⁶⁸ En Galicia la transposición de la Directiva de servicios mediante una ley ómnibus se ha llevado a cabo a través de la Ley 1/2010, de 11 de febrero, que modifica el artículo 286 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de Administración local de Galicia, y concretamente su apartado 1.c), quedando éste de la misma forma que en la disposición transcrita de la LBRL.

³⁶⁹ Conforme a la posterior modificación del artículo 84 *bis* operada por el artículo 1.20 de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, las instalaciones o infraestructuras físicas para el ejercicio de actividades económicas sólo se someterán a un régimen de autorización cuando lo establezca una ley que defina sus requisitos esenciales y las mismas sean susceptibles de generar daños sobre el medioambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud públicas y el patrimonio histórico y resulte proporcionado. La evaluación de este riesgo se determinará en función de las características de las instalaciones, entre las que estarán las que afecten a bienes declarados integrantes del patrimonio histórico. Añade el precepto que cuando concurren licencias o autorizaciones de una entidad local y otra administración, la primera deberá justificar expresamente el interés general concreto que pretende proteger para mantener la necesidad de la autorización o licencia, y que tal interés no se encuentre ya cubierto mediante otra autorización existente.

Además, la LBRL incorpora un artículo 84 *ter* con la siguiente redacción:

“Cuando el ejercicio de actividades no precise autorización habilitante y previa, las Entidades locales deberán establecer y planificar los procedimientos de comunicación necesarios, así como los de verificación posterior del cumplimiento de los requisitos precisos para el ejercicio de la misma por los interesados previstos en la legislación sectorial.”

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

Ley 17/2009 señalan que ésta –y por extensión, la Directiva– “se refiere únicamente a las actividades de servicios por cuenta propia que se realizan a cambio de una contraprestación económica”. Ello implica que normas sectoriales reguladoras de la materia urbanística y del patrimonio cultural en principio quedan al margen de su ámbito de aplicación; pero esta afirmación, como tendremos ocasión de comprobar, debe ser debidamente matizada, sobre todo en lo que se refiere al primero de los ámbitos citados.

Un avance importante en la generalización de los nuevos medios de control administrativo a actividades hasta el momento excluidas lo introduce la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de unidad de mercado, que extiende a todo el territorio nacional y a todas las actividades económicas –no sólo a las de servicios– la aplicación de los principios de necesidad y proporcionalidad suficientemente motivados, para restringir aún más los obstáculos al ejercicio de la libre iniciativa económica mediante la reducción de la exigencia de los mecanismos de control previo. De esta manera aboga la Ley, como se recalca en su preámbulo, por un sistema que generalice una simplificación en la legislación existente, eliminando regulaciones innecesarias y estableciendo procedimientos más ágiles que minimicen las cargas administrativas³⁷⁰.

³⁷⁰ A esta finalidad responde la previsión contenida en el artículo 10 de crear un Consejo para la Unidad de Mercado como órgano de cooperación administrativa para el seguimiento de la aplicación del contenido de la Ley, con, entre otras funciones, la de aprobar un informe con conclusiones y, en su caso, recomendaciones para la revisión o reforma de los marcos jurídicos. Como resultado de esta previsión, la Secretaría del Consejo para la Unidad del Mercado – encuadrada dentro del Ministerio de Economía y Competitividad– elaboró el informe de 27 de enero de 2015. En este informe se da cuenta del trabajo realizado desde el Ministerio y las diferentes comunidades autónomas, de análisis de los correspondientes marcos regulatorios a fin de identificar y evaluar si las normas existentes se adaptan a lo dispuesto en la Ley 20/2013. Tras la correspondiente evaluación de la normativa de aplicación en los diversos ámbitos sectoriales y territoriales no se infieren dentro de nuestra comunidad autónoma resultados relevantes que se traduzcan en un cambio del modelo propuesto por la Ley 20/2013 en relación con la materia

JULIÁN ALONSO GARCÍA

En cualquier caso, en el ámbito gallego, con la Ley *ómnibus* 1/2010 y la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y la competitividad de Galicia, se ha producido “la generalización en cualquier actividad económica, empresarial, profesional, industrial o comercial de la comunicación previa o la declaración responsable como medio de control administrativo en los procedimientos de la Xunta de Galicia, de modo que la autorización previa es excepcional y casi residual”, tal como se destaca en la exposición de motivos y en el artículo 23.1 de la última³⁷¹.

En definitiva, la finalidad principal de las leyes estatales y autonómicas que hemos destacado, conforme al nuevo modelo de control administrativo adoptado por el ordenamiento jurídico español, consiste en simplificar y agilizar los trámites administrativos en los procedimientos hasta el momento existentes – que se encaminaban a la obtención de autorizaciones y licencias–, para evitar así innecesarias demoras y complicaciones. Constituye ésta una legítima aspiración que converge con el principio de eficacia que ya aparecía consagrado en el artículo 103.1 de la Constitución Española, y con el principio de celeridad expresado en los artículos 74 y 75 de la LRJPAC.

Con todo, la supresión de controles previos que plantea el nuevo modelo supone un peligro de descuido de los intereses públicos y de desprotección de los derechos de los ciudadanos, como pone de relieve CAMPOS ACUÑA. Para evitarlo se precisan profundas reestructuraciones organizativas en el seno de las

urbanística y la de protección del patrimonio cultural (*Informe Consejo para la Unidad de Mercado*, Ministerio de Economía y Competitividad, 27 de enero de 2015).

³⁷¹ Los artículos 23 y siguientes de la Ley 9/2013 componen el régimen jurídico de las comunicaciones previas como mecanismo sustitutivo de las licencias para el ejercicio de las actividades citadas, de aplicación en nuestra comunidad autónoma, sin perjuicio de la regulación específica de las actividades urbanísticas, que abordaremos en breve.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

administraciones públicas con funciones ejecutivas de control³⁷². En este sentido, CASADO CASADO propone contrarrestar estos riesgos mediante la potenciación de los regímenes de intervención e inspección, que deberán adaptarse a la nueva realidad, y el traslado a los particulares de una mayor cuota de control de su propia actividad y de una mayor responsabilidad³⁷³. Desde el primer punto de vista, el cambio de paradigma impone el refuerzo de los medios de intervención administrativa *ex post* y de la inspección de las actividades afectadas, con el fin de defender los intereses generales³⁷⁴. Por su parte, la asunción de un mayor protagonismo por los particulares se traduce en que éstos deban hacer un esfuerzo para analizar e interpretar la normativa y acreditar su cumplimiento ante la Administración, autoresponsabilizándose así de sus propias declaraciones. Para ello juega un papel fundamental la implantación a través de entidades colaboradoras de control técnico, de fórmulas de auxilio privado, que proporcionen el adecuado respaldo a los particulares para que puedan afrontar sus nuevas responsabilidades; pero también existen otros mecanismos, como la previsión de consultas previas vinculantes a la Administración sobre la interpretación o el cumplimiento de determinados requisitos, que son igualmente válidos³⁷⁵. Además, también los medios telemáticos puestos a disposición de los

³⁷² CAMPOS ACUÑA, M. C., “A comunicación previa aplicada ao réxime de licenzas: o exemplo de Vigo”, *Regap*, núm. 42, julio-diciembre, 2011, pág. 29.

³⁷³ CASADO CASADO, L., “Inspección ambiental y liberalización de servicios y actividades económicas”, libro colectivo *Libre mercado y protección ambiental. Intervención y orientación ambiental de las actividades económicas* (dirs. SANZ LARRUGA, F. J., GARCÍA PÉREZ, M. y PERNAS GARCÍA, J. J.), INAP, 2013, págs. 147-149.

³⁷⁴ *Ibidem*, pág. 152.

³⁷⁵ *Ibidem*, págs. 148-151.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

particulares contribuyen a proporcionar claridad y precisión para el correcto desempeño de sus nuevas responsabilidades³⁷⁶.

De lo que se trata, en definitiva, es de garantizar la seguridad jurídica del ciudadano, que queda en entredicho, como observa MEILÁN GIL, cuando se sustituye el acto previo del que se responsabiliza la Administración, por una decisión posterior de comprobación que puede o no llevarse a cabo cuando la actividad ya se ha realizado³⁷⁷.

B) LA COMUNICACIÓN PREVIA EN EL ÁMBITO URBANÍSTICO

Como antes hemos señalado, la Directiva de servicios de la Unión Europea de 12 de diciembre de 2006 excluía la regulación de la materia urbanística de su ámbito de aplicación. Así lo disponía su considerando 9^a respecto de las “normas relativas a la ordenación del territorio, urbanismo y ordenación rural”. No obstante, la Ley paraguas 17/2009, ya citada, ha producido en nuestra comunidad autónoma la adaptación de la LOUG a los principios emanados de la norma comunitaria, mediante la modificación de varios artículos reguladores del control

³⁷⁶ En tal sentido, el apartado 5 del artículo 71 *bis* de la LRJPAC dispone lo siguiente:

“Las Administraciones Públicas tendrán permanentemente publicados y actualizados modelos de declaración responsable y de comunicación previa, los cuales se facilitarán de forma clara e inequívoca y que, en todo caso, se podrán presentar a distancia y por vía electrónica.”

También el artículo 24.4 de la Ley 9/2013 incide en su apuesta por la utilización de medios telemáticos, en los siguientes términos:

“Toda la documentación requerida en el presente artículo podrá presentarse telemáticamente. Las comunicaciones y resoluciones de la Administración se tramitarán del mismo modo. Y todos los ayuntamientos de Galicia deberán tener en su página web un portal telemático de comunicaciones previas y autorizaciones administrativas.”

³⁷⁷ MEILÁN GIL, J. L., “Sobre la revisión...”, ob. cit., pág. 36.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

administrativo sobre las actividades de edificación y uso del suelo y del subsuelo. Así, el artículo 1 de aquella ley, después de destacar como su objeto principal la definición del marco normativo que promueva la creación y desarrollo empresarial mediante la incentivación de la cultura emprendedora, incluye dentro de su ámbito “la regulación del régimen jurídico y de los instrumentos de intervención administrativa aplicables a la instalación y apertura de establecimientos y al ejercicio de actividades económicas y la regulación del régimen de comunicación previa administrativa para el ejercicio de actividades y la realización de actos de uso del suelo y del subsuelo.”

Con esta modificación legislativa se ha dado entrada en la normativa urbanística de Galicia al mecanismo de la comunicación previa como alternativa a la licencia, equiparando de esta forma la actuación urbanística a una actividad de servicios. Para ello es preciso partir de una nueva visión de la actividad urbanística, distinguiendo la que afecta a la protección del entorno urbano de aquella que se reduce a una actividad constructiva sin esa trascendencia. En este sentido, GUTIÉRREZ COLOMINA sostiene que no toda actividad constructiva que se lleva a efecto incidirá en la protección del entorno urbano, y pone como ejemplo de tal afirmación que una obra menor que no requiere de proyecto y que no afecta a un bien cultural protegido no tendría de suyo esa afección. En estos casos estaría justificada, pues, la utilización de mecanismos menos restrictivos, como la declaración responsable o la comunicación previa³⁷⁸.

Mediante la reforma de la LOUG el control administrativo previo de las actuaciones urbanísticas adquiere una nueva orientación, como se desprende del modificado artículo 3.4, que dice:

³⁷⁸ GUTIÉRREZ COLOMINA, V., “La incidencia de la Directiva de Servicios 2006/123/CE en el urbanismo”, *Revista de Estudios Locales*, Cunal, núm. 122, julio-agosto, 2009, pág. 201.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

“La competencia urbanística en orden a la intervención en el ejercicio de las facultades dominicales relativas al uso del suelo y edificación comprenderá las siguientes facultades:

[...]

b) El sometimiento a control municipal de la construcción y uso de las fincas, bien mediante licencia municipal, bien mediante el régimen de intervención municipal de comunicación previa.”

Los actos sujetos a comunicación previa aparecen especificados en el apartado 4 del artículo 194 de la LOUG de forma negativa respecto de los que, según el apartado 2 requieren de la correspondiente licencia urbanística. Entre estos últimos se incluyen, como sabemos, las intervenciones en edificios distinguidos con una declaración formal de valor cultural. No obstante, la norma urbanística no excluye del sometimiento al régimen de comunicaciones previas las actuaciones en aquellos otros cuyo valor cultural, aún poseyéndolo, no ha sido formalmente reconocido, ni las que afectan a bienes inmuebles culturales, declarados o no, distintos de las edificaciones. Por otra parte, el propio precepto legal dispone la sujeción a este régimen, en todo caso, de los actos que así se establecieran en las leyes. Merecen, según CHOLBI CACHÁ, someterse al régimen de comunicaciones previas las obras menores y los simples usos, debiendo la norma delimitar con criterios claros las actuaciones que comprenden y la documentación que se requiere para definir las³⁷⁹.

³⁷⁹ CHOLBI CACHÁ, F. A., *El régimen de la comunicación previa, las licencias de urbanismo y su procedimiento de otorgamiento*, La Ley, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2010, págs. 106-108.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

En cualquier caso, al margen de cualquier propuesta que se haga de ampliación de los supuestos sometidos a comunicación previa, la LOUG viene a reconocer la aplicación de este medio de control en las siguientes actuaciones que afectan a inmuebles histórico-artísticos:

- Intervenciones en inmuebles distintos de las edificaciones con valor cultural declarado formalmente.
- Intervenciones en cualquier tipo de inmueble con valor cultural no declarado formalmente.
- Otros actos de uso del suelo y del subsuelo en ámbitos afectados por una declaración formal de valor cultural, en los que no se exija la licencia municipal.

El mecanismo de la comunicación previa se ha implantado en el ámbito urbanístico para dar agilidad al sistema de control de las actuaciones que afectan a las actividades de uso del suelo y del subsuelo, lo cual es positivo; pero el planteamiento negativo que la Ley adopta –en el que es de aplicación esta forma de intervención cuando no se exige la licencia– no parece lo más adecuado para salvaguardar el interés público que se pretende proteger. Sería más acertado, a nuestro juicio, que la norma estableciese unos supuestos tasados –aunque la relación pecase de extensa– que permitiesen a los órganos administrativos y a los administrados operar en un marco jurídico más seguro.

C) LA COMUNICACIÓN PREVIA EN EL ÁMBITO DE LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL

JULIÁN ALONSO GARCÍA

No sólo la materia urbanística quedaba inicialmente al margen del modelo implantado por la Directiva de servicios; tampoco la protección del patrimonio cultural inmueble –aunque la norma comunitaria no lo manifestara expresamente– era contemplada como una ordenación sectorial apta para la introducción del mecanismo de la comunicación previa como medio de control administrativo. La incorporación de ese sistema en el ordenamiento jurídico gallego se ha limitado a la inclusión en la LPCG, por medio de la Ley ómnibus de Galicia 1/2010, de la comunicación previa únicamente en relación con las actividades de comercio de bienes muebles. Por su parte, el artículo 2.2 de la Ley estatal 12/2012, ya mencionada, excluye del ámbito de la promoción del comercio que regula, las actividades desarrolladas en los establecimientos comerciales que tengan impacto en el patrimonio histórico-artístico. Se deduce de lo dicho –aún refiriéndose a la actividad de comercio– una subyacente preocupación por la protección del patrimonio cultural que excluye la implementación de un medio flexible y simplificado de control sobre las actuaciones en los bienes que lo integran. Esa misma preocupación está latente en la exigencia de licencia urbanística para realizar cualquier intervención en edificios que gozan de una declaración formal de valor cultural y en la necesidad de que la solicitud para su obtención vaya acompañada de proyecto técnico.

Con todo y con eso, la aspiración de dotar al régimen de control administrativo de las actuaciones en el ámbito del patrimonio cultural de la adecuada flexibilidad y agilidad, no está reñida con el objetivo primordial de defensa de ese patrimonio. Evidentemente, la defensa de los intereses generales impone la exigencia de las formas clásicas de control previo cuando el inmueble afectado esté dotado de valores culturales significativos y cuando las actuaciones que pretendan realizarse puedan suponer una alteración importante de dichos valores. Pero en otros casos en que no se dan esas condiciones la comunicación

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

previa puede implicar una mayor concienciación por parte de los ciudadanos de su papel como sujeto activo en la protección del patrimonio. No olvidemos que, como hemos destacado con anterioridad, con la implantación de este mecanismo se traslada a los particulares un mayor protagonismo y una mayor responsabilidad en el control de las actuaciones. De esta manera, aunque no se vean avances inmediatos, el nuevo modelo podrá suponer a la larga un cambio de cultura que ponga en valor la preservación de nuestro patrimonio.

Así todo, esa nueva mentalidad debe ir acompañada de políticas públicas de promoción de los valores patrimoniales; de lo contrario corremos el riesgo de que la nueva solución adoptada produzca el efecto contrario. En cualquier caso, es preciso potenciar las funciones administrativas de control posterior de forma paralela a la reducción de las formulas de intervención previa, de forma que el incumplimiento de la obligación de comunicación previa permita la adopción, en su caso, de los mecanismos sancionadores y de reposición de la legalidad.

Fuera del ámbito gallego encontramos desperdigadas por las leyes autonómicas que regulan este ámbito sectorial ejemplos de disposiciones que adoptan el modelo de comunicación previa. En ellas, el régimen del control administrativo de las actuaciones que afectan los inmuebles que componen el patrimonio cultural de las respectivas comunidades autónomas es variable en función del mayor o menor interés cultural protegido. Así, algunas contemplan la comunicación previa como medio de control cuando la actuación que se pretende llevar a cabo consista en un uso que se le va a dar al inmueble³⁸⁰, o cuando supone

³⁸⁰ La Ley 3/2013, de 18 de junio, de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid, en su artículo 20.1 impone al propietario de un BIC mueble o inmueble la obligación de comunicar a la Consejería competente cualquier cambio de su uso –y no de solicitar su autorización– al efecto de que aquella pueda ordenar el cese del nuevo uso que viene ejerciéndose, cuando se pongan en peligro los valores que justifican la protección legal del bien. Además, el artículo 24.5 dispone que en los inmuebles declarados BIC “en los que se desarrollen actividades culturales se podrán

JULIÁN ALONSO GARCÍA

una intervención urbanística de escasa entidad³⁸¹, o tenga lugar en un bien de una categoría inferior a la de BIC³⁸².

colocar rótulos indicadores de su horario de visitas, historia, patrocinio, o difusión de las actividades que se celebren en el bien, previa comunicación a la Consejería competente en materia de patrimonio histórico”, al tiempo que exige la preceptiva autorización para la colocación de publicidad comercial, cables, antenas y conducciones visibles en los Jardines Históricos y en las fachadas y cubiertas de los Monumentos.

En parecidos términos que la ley madrileña, la Ley 4/1998, de 11 junio, del patrimonio cultural de Comunidad Valenciana establece en su artículo 18.2 que cualquier cambio de uso de los bienes inventariados que no gocen de la categoría de BIC deberá ser previamente comunicado por escrito a la Conselleria de Cultura, y la no oposición de ésta en el plazo de un mes supondrá la aprobación del nuevo uso.

En la Ley 4/2007, de 16 marzo, de patrimonio cultural de Región de Murcia, el artículo 8.1.a) incluye entre los deberes que impone a los propietarios, poseedores y demás titulares de derechos reales sobre bienes de interés cultural, la obligación de conservarlos, custodiarlos y protegerlos para asegurar su integridad y evitar su destrucción o deterioro, y a continuación dispone que el uso al que se destinen “deberá ser comunicado a la dirección general con competencias en materia de patrimonio cultural, que velará por que se garantice la conservación de los valores que motivaron su protección y para que, en todo caso, el uso a que se destinen dichos bienes sea conforme al instrumento de protección.” Con tal finalidad, la dirección general “podrá requerir a los titulares de dichos bienes, cuando resulte aconsejable para el mantenimiento de los valores que motivaron su protección, para que opten por un uso alternativo o para que suspendan su uso.”

³⁸¹ La Ley 14/2007, de 26 de noviembre, de patrimonio histórico de Andalucía sustituye la solicitud de autorización de las obras e intervenciones por una comunicación previa a la a la consejería con competencias en la materia, cuando aquellas pretendan ejecutarse en bienes de catalogación general, que son bienes inmuebles que la citada ley coloca en un escalón de protección inferior respecto de los BIC. Su artículo 33.5 establece al respecto lo siguiente:

“Será necesario comunicar a la Consejería competente en materia de patrimonio histórico la realización de cualquier obra o intervención en bienes de catalogación general, con carácter previo a la solicitud de la correspondiente licencia. En el plazo de treinta días a contar desde tal comunicación, la Consejería valorará el proyecto y formulará en su caso las medidas correctoras que se estimen imprescindibles para la protección del bien, y que la persona interesada deberá cumplir, así como cualesquiera otras recomendaciones técnicas que se consideren convenientes.”

³⁸² La Ley 7/2004, de 18 octubre, de patrimonio cultural, histórico y artístico de La Rioja también contiene una disposición en la que se sustituye la preceptiva autorización de las actuaciones que afectan a BIC inmuebles o muebles, por una comunicación previa, cuando dichas actuaciones sean de escasa entidad. Así lo dispone su artículo 40.1:

“Toda obra o intervención realizada en el exterior o en el interior de un Bien de Interés Cultural, en su entorno de protección, la instalación de cualquier elemento, su señalización o el cambio de uso o aprovechamiento de aquél, requerirá contar con una autorización expresa dictada por la Consejería competente en materia de Cultura, previo informe del Consejo

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

Por otra parte, la propia LPCG, aunque no lo disponga expresamente, prevé en su artículo 32 un mecanismo de naturaleza similar³⁸³, que por ser anterior a la Directiva de servicios, no obedece al nuevo enfoque que ésta introduce. De conformidad con este precepto, la Consellería de Cultura habrá de ser informada de los proyectos puedan implicar un riesgo de destrucción o deterioro del patrimonio cultural de Galicia. Pues bien, pese a que a la comunicación del particular va seguida siempre de una respuesta de la Administración en forma de informe, con efectos equivalentes a una resolución –así se viene aplicando este artículo 32–, nada obsta a que la referida disposición se aplique como si de una comunicación previa *stricto sensu* se tratara, de suerte que si, pasado un plazo, no notifica la Consellería reparo alguno, pueda llevar a cabo el interesado la actuación que pretende.

Tal como está redactado el artículo 32 de la LPCG, configura un régimen de control poco definido, que hace surgir la duda sobre el momento en que puede ser aplicado. Para disipar cualquier atisbo de inseguridad jurídica, se requeriría una modificación del precepto que, de estimarse oportuno, reconozca

Superior del Patrimonio Cultural, Histórico y Artístico de La Rioja, junto a la correspondiente licencia municipal otorgada por la Entidad Local competente, de conformidad con las previsiones contenidas en la legislación sobre régimen local, urbanística y cualquier otra que fuere aplicable. Si las actuaciones se realizaran en espacios naturales protegidos, serán preceptivas las autorizaciones pertinentes, conforme a la legislación sectorial en vigor.

Quedan exentas de recabar la autorización expresa las obras de reparación simple, es decir, aquellas obras necesarias para enmendar un menoscabo producido por causas fortuitas o accidentales que no afectan a la estructura del inmueble, conservación y mantenimiento de tales bienes, cuando se trate de obras a realizar sobre infraestructuras ya existentes, sin perjuicio del deber de comunicación previa. No será exigible licencia municipal respecto de aquellas obras públicas cuya normativa sectorial establezca la no sujeción a control preventivo municipal.”

³⁸³ En el capítulo V de este trabajo analizaremos con más detalle la función de control administrativo de las actuaciones que, conforme a este artículo, afectan a bienes culturales desprovistos de una declaración que reconozca formalmente ese valor.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

explícitamente este mecanismo de control y especifique los supuestos en los que sería de aplicación, los bienes culturales afectados y los riesgos de destrucción o deterioro del patrimonio cultural de Galicia que se pretende evitar. Por tanto, a las aludidas razones de contribución para la implantación en el sistema de una nueva mentalidad más acorde con la protección del patrimonio, se une una necesidad más apegada al terreno jurídico, en virtud de la cual se impone una modificación de la norma que delimite con la mayor precisión los presupuestos para la aplicación de la comunicación previa.

CAPÍTULO III

LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTROL PREVIO

1. LA INTERDEPENDENCIA DE LOS PROCEDIMIENTOS SUSTANCIADOS EN EL ÁMBITO CULTURAL Y URBANÍSTICO

En el esquema clásico de control previo analizado, la tramitación de la licencia municipal –que finalmente va a habilitar el ejercicio del derecho del interesado a intervenir sobre el bien inmueble que forma parte del patrimonio cultural– requiere un pronunciamiento previo de la Administración cultural. La cuestión que nos ocupa ahora consiste en determinar cómo se integra este pronunciamiento en el ordinario procedimiento de concesión de licencia. ¿Se trata de un solo procedimiento que tiene como trámite preceptivo la declaración de juicio del órgano cultural, o estamos ante dos procedimientos independientes?

Si acudimos a la LPCG y a la LPHE no encontramos una respuesta de aplicación general, ya que ambas únicamente disponen que no podrán otorgarse licencias para la realización de actuaciones que requieran la autorización de la Administración cultural, hasta que ésta haya sido concedida. No obstante, la LPCS nos da alguna pista al respecto, al disponer en su artículo 18.2 que el otorgamiento de licencias municipales para actividades autorizables en el Camino de Santiago o en las zonas que componen su área de influencia “precisará de la resolución previa de la Consellería de Cultura, previo informe preceptivo del

JULIÁN ALONSO GARCÍA

Comité Asesor del Camino de Santiago”, y que “no podrá otorgarse la licencia hasta que la autorización sea notificada al Ayuntamiento.” De igual forma, el artículo 47.1 de la LPCG establece que la concesión de licencias en el ámbito de un conjunto histórico cuyo instrumento de planeamiento esté pendiente de ser aprobado –o la ejecución de las otorgadas antes de la declaración del conjunto– “precisará resolución favorable de la Consellería de Cultura.”

Como se puede observar, para que el ayuntamiento en cuestión autorice una actuación en los ámbitos reseñados –en el Camino de Santiago o su entorno, o en un conjunto histórico que todavía no tiene aprobado su plan urbanístico de protección– se requiere una decisión favorable que adopte la forma de resolución. No es necesario recordar que la resolución es una de las formas de finalización del procedimiento administrativo –la más habitual–, tal como prescribe el artículo 87 de la LRJPAC³⁸⁴, de ahí que debemos interpretar el término *resolución* de los preceptos analizados como acto administrativo de decisión. Así entendido, podemos deducir que al procedimiento de concesión de licencia municipal debe preceder otro que culmine con el otorgamiento de una autorización de la Administración cultural.

En cualquier caso, tal como advierte BARRERO RODRÍGUEZ, debemos buscar en las normas sobre urbanismo y régimen del suelo la respuesta a la cuestión suscitada³⁸⁵. En el ámbito gallego la LOUG es bastante reveladora al respecto, al disponer en su artículo 196.5 lo siguiente:

³⁸⁴ En sentido amplio resolución es igual a decisión final, en contraposición a acto de trámite, que debe ir seguido de otros trámites hasta la decisión final. El régimen de la resolución, entendida en sentido estricto, se contiene en el artículo 89 de la LRJPAC.

³⁸⁵ BARRERO RODRÍGUEZ, C., *La ordenación urbanística...*, ob. cit., págs. 281-282.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

“En los restantes supuestos [distintos de aquellos en los que, conforme a la propia LOUG, solamente sea preceptiva la autorización de la Administración urbanística] en que el ordenamiento jurídico exija, para la ejecución de cualquier actividad, autorización de otra administración pública en materia medioambiental³⁸⁶ o de protección del patrimonio histórico-cultural, la licencia municipal urbanística sólo podrá solicitarse con posterioridad a que haya sido otorgada la referida autorización.

Debe repararse en que la norma transcrita supera la ambigüedad del mandato del artículo 13.2 del RDUG, que condiciona la concesión de licencia a la aportación previa de las autorizaciones sectoriales preceptivas que deban otorgar otras administraciones. Es clave para determinar si estamos ante un procedimiento o dos saber cuál es el momento en que debe formularse la solicitud de licencia. Si ésta se solicita ante el Ayuntamiento con anterioridad a la emisión del pronunciamiento del órgano cultural, tal como admite el artículo de la RDUG, podría entenderse que el procedimiento es único. No obstante, a tenor del precepto reglamentario, también se puede extraer la conclusión contraria, ya que sólo exige que aquel pronunciamiento sea previo. Para acabar con esta indefinición, el citado artículo 196.5 de la LOUG zanja la cuestión al exigir que la solicitud de licencia – y no solo su otorgamiento– sea posterior a la autorización sectorial³⁸⁷. Es esa toma

³⁸⁶ Una autorización de este tipo es la que deberá dictar la Consellería de Medio Ambiente, conforme al artículo 16 de la Ley 9/20011, de conservación de la naturaleza de Galicia, cuando la actuación se realice en un espacio natural protegido, y especialmente dentro de la Red Natura 2000.

³⁸⁷ En el caso de que no sea preceptiva la solicitud de licencia sino la presentación de comunicación previa, también a ésta debe preceder la autorización cultural, conforme a lo dispuesto en el artículo 194.5.f) de la LOUG, que establece que la comunicación deberá ir acompañada de copia de las autorizaciones, concesiones o informes sectoriales que fueran legalmente exigibles.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

de posición de la norma urbanística la que nos permite apreciar la adopción de un modelo de doble procedimiento administrativo en la materia que nos ocupa.

Estaríamos, pues, ante lo que GONZÁLEZ NAVARRO denomina procedimientos conexos, y más concretamente procedimientos interdependientes³⁸⁸; y el que se sustancia en el ámbito cultural podemos encuadrarlo dentro de los de facilitación de la iniciación³⁸⁹ del otro que ha de tramitarse en la esfera urbanística.

De todas formas, en aras de procurar la debida eficacia y celeridad en la sustanciación de ambos procedimientos, se requiere el cumplimiento común de ciertos trámites. En este sentido, no debemos interpretar en sus estrictos términos la disposición de la LOUG que prescribe la presentación de la solicitud de licencia urbanística con posterioridad a la obtención de la resolución cultural. Ello exigiría al interesado efectuar una petición a una administración y esperar su resolución, y posteriormente actuar de la misma forma ante la segunda administración. Sin embargo, tal como comprobaremos a lo largo de este capítulo, las normas reguladoras del funcionamiento de los órganos asesores de protección patrimonial ofrecen una tramitación más simple, al disponer que la iniciación del expediente en el ámbito autonómico tiene lugar, tras la solicitud del interesado, cuando el Ayuntamiento remite las actuaciones a la Administración que va a resolver en el ámbito cultural. De este modo el interesado formularía su solicitud de autorización ante el Ayuntamiento y éste remitiría dicha solicitud con la documentación que sea preceptiva al órgano cultural, quien, una vez dictada resolución, devolvería las actuaciones al primero. Se daría, de esta manera, adecuado cumplimiento al principio consagrado en el artículo 74 de la LRJPAC,

³⁸⁸ GONZÁLEZ NAVARRO, F., “Procedimiento administrativo...”, ob. cit., pág. 437.

³⁸⁹ *Ibidem*, págs. 438-440.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

en virtud del cual el procedimiento se impulsará de oficio en todos sus trámites. Por consiguiente, la previsión de la LOUG no impide deducir que, aunque en puridad estemos ante dos procedimientos diferentes, uno de ellos, el que se sigue para la obtención de autorización cultural, se integre en el ámbito municipal como tramitación previa a la instrucción del correspondiente expediente urbanístico. Ello nos situaría ante lo que GONZÁLEZ NAVARRO define como procedimiento integrado o complejo, considerado como un procedimiento de procedimientos que aisladamente carecen de eficacia para conseguir los fines públicos perseguidos, de tal forma que el sucesivo encadenamiento entre ellos sirve de presupuesto a la acción administrativa que les da sentido³⁹⁰. Así todo, pese a la posible sustanciación común de ciertos trámites, no debemos caer en el error de considerar que el citado encadenamiento implicaría una única tramitación procedimental que haya de respetar un único plazo máximo de duración³⁹¹.

Interpretada la norma autonómica desde esa perspectiva, no se alcanzaría la unidad procedimental, que, como aprecia BARRERO RODRIGUEZ, consagra, aunque no de forma expresa, la LPHE³⁹². Esta concepción integradora la defiende el TS en su sentencia de 21 de enero de 2002 (Aranz. 2002, 6879), cuando considera que la autorización del órgano autonómico competente para la protección de los bienes culturales afectados, antes de la aprobación del plan especial de protección del área afectada por la declaración del BIC, “no es sino un trámite integrado dentro del expediente de concesión de licencia, y tal resolución de ese órgano [...] tiene que ajustarse a las prescripciones establecidas en la Ley

³⁹⁰ *Ibidem*, págs. 440-452.

³⁹¹ GONZÁLEZ NAVARRO señala en ese sentido que el tiempo previsto en la ley de procedimiento para fijar la duración máxima de un procedimiento administrativo deberá referirse en todo caso a procedimientos simples (*ibidem*, pág. 451).

³⁹² BARRERO RODRÍGUEZ, C., *La ordenación urbanística...*, ob. cit., pág. 286.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

PHE y desde luego la jurisdicción contencioso-administrativa, es competente para acordar su nulidad, si entiende que ha traspasado los límites impuestos por esa ley, al ser una resolución impugnabile, bien con entera independencia o al atacar la licencia después de concedida”.

Dejando al margen la cuestión acerca de cuál de los dos regímenes procedimentales ofrece una respuesta más adecuada a los principios de celeridad y eficacia, a nuestro juicio, constituye un asunto de suma importancia la impugnabilidad de la decisión de la Administración cultural. Pues bien, la doctrina jurisprudencial no alberga dudas acerca de la posibilidad de impugnación de tal decisión, ya sea de forma autónoma o en su condición de trámite de un procedimiento de concesión de licencia³⁹³.

En el ámbito gallego, en el que se distinguen dos cauces procedimentales diferenciados, la cuestión de la impugnabilidad de las resoluciones que ponen fin a cada uno de esos dos procedimientos no admite duda, tal como evidencia la doctrina del Tribunal Supremo que admite la posibilidad de impugnación autónoma de aquellas³⁹⁴. Resulta así irrelevante, a estos efectos, el hecho de que estemos ante dos procedimientos o ante uno solo.

³⁹³ En ese sentido, la STSJ de Cantabria de 5 de septiembre de 1997 (Aranz. 1997, 2457) manifiesta lo siguiente:

“Ahora bien, ello no puede suponer, en modo alguno, que la aplicación del Derecho que haya realizado la Administración autonómica, por el hecho de incardinarse en el seno de un procedimiento administrativo de otorgamiento de licencia municipal, sea inmune a todo control jurisdiccional. Al margen de la cuestión relativa a la impugnabilidad autónoma de dicha resolución, aspecto éste que no nos interesa especialmente para decidir el problema aquí suscitado, debe considerarse que el acto de la Administración Regional, conceptuado o no como trámite dentro del procedimiento municipal de concesión de la licencia, está sujeto a revisión jurisdiccional plena y completa, por aplicación directa del mandato contenido en el art. 106.1 de la Constitución.”

³⁹⁴ Esto es lo que declara el TS en su sentencia de 12 de marzo de 1992 (Aranz. 1992, 1826):

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

Pese a todo, aún admitiendo la coexistencia de dos procedimientos diferenciados, ambos están, como ya hemos dicho, íntimamente interrelacionados, dado que el acto de otorgamiento de licencia urbanística precisa, so pena de nulidad, la precedente autorización de Patrimonio, y ésta no tiene razón de ser sin el pronunciamiento final del órgano municipal que habilita el ejercicio del derecho del promotor a intervenir en el inmueble afectado.

Se trata, como apunta BARRERO RODRÍGUEZ, de un sistema de dualidad competencial que no se desarrolla de forma paralela, sino sucesivamente en el tiempo. Se rehúsa adoptar así –por lo menos en el ámbito jurídico de Galicia– el sistema de unidad procedimental en el que la intervención de los órganos encargados de la protección del patrimonio cultural se ventila por la vía de informe vinculante en el procedimiento desarrollado por la Administración municipal³⁹⁵. En ese sentido se pronuncia el TS en su sentencia de 21 de noviembre de 2000 (Aranz. 2000, 9864), que dice así:

“[...] la dualidad de intereses públicos a proteger en este campo del Patrimonio Histórico ha dado lugar, tanto en la Ley de 13 de mayo de 1933 como en la Ley 16/1985, de 25 de junio, a una dualidad de competencias, por virtud de la cual, con anterioridad al otorgamiento de la

“Mas, ello no quiere decir que los actos administrativos producidos por las diferentes Administraciones dentro de sus respectivas competencias, carezcan de sustantividad propia y no puedan ser objeto de impugnación jurisdiccional independiente, aun cuando el prevalente condicione en su validez jurídica al sometido al cumplimiento positivo de aquél. En el hipotético caso de que hubiera sido jurídicamente precisa la previa autorización de la Dirección General de Cultura, Educación y Ciencia, de la Generalidad Valenciana, para la validez y ejecución de la licencia municipal condicionada, otorgada al señor F. M., no cabe duda de que la negativa de la indicada autorización, por dicha Administración Autonómica competente, incidiría en la validez jurídica de la mentada licencia municipal de obras, pero, ello no quiere decir –repetimos–, que se trata de un mismo acto susceptible de una sola impugnación jurisdiccional y que hayan de ser combatidos en un solo recurso.”

³⁹⁵ BARRERO RODRÍGUEZ, C., *La ordenación jurídica...*, ob. cit., pág. 544.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

licencia urbanística, de competencia municipal, ha de obtenerse la preceptiva licencia en el ámbito del Patrimonio Histórico, de competencia en otro tiempo estatal y hoy ordinariamente autonómico; todo ello sin perjuicio de la atenuación de la dualidad competencial que ha de derivarse del artículo 20 de la Ley 16/1985.”

Con mayor contundencia, la STS de 23 de julio de 1992 (Aranz. 1992, 6173) destaca ese carácter diferenciado de los dos cauces procedimentales, cuando menos en lo que se refiere a la absoluta autonomía e independencia para resolver de las dos administraciones implicadas. Así, se señala en dicha sentencia que “la vía municipal y autonómica, como se ha dicho, son independientes desarrollando cada una su vida propia, tanto a los efectos procedimentales, como a los posibles efectos impugnatorios de los actos que en una y otra pudieran dictarse”.

En el ámbito gallego también encontramos muestras jurisprudenciales de esa visión impugnatoria diferenciada de los respectivos actos resolutorios³⁹⁶. En concreto, la STSJ de Galicia de 19 de abril de 2003 (Aranz. 2003, 1013) señala que la pretensión de declaración de no conformidad a derecho de la autorización de una obra con licencia urbanística, por incumplimiento de las exigencias legamente requeridas en materia de protección del patrimonio cultural, sólo podría hacerse valer en el recurso interpuesto contra aquella autorización otorgada por la Dirección General de Patrimonio. También merece ser destacada la sentencia del

³⁹⁶ Entre otras sentencias, la del TSJ de Galicia de 27 de febrero de 2004 (Aranz. 2004, 722), que trae a colación los razonamientos que se han destacado de la citada del TS de 23 de julio de 1992 sobre la separación procedimental y de los efectos impugnatorios de los dos órdenes competenciales, para recordar la dualidad de intereses públicos en juego en la protección del patrimonio histórico, lo que ha dado lugar a que en sus leyes reguladoras se produzca “una dualidad de competencias, por virtud de la cual, con anterioridad al otorgamiento de la licencia urbanística, de competencia municipal, ha de obtenerse la preceptiva licencia en el ámbito del Patrimonio Histórico”.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

mismo tribunal de 24 de septiembre de 2003 (Aranz. 2004, 18665), que analiza la impugnación de la resolución de un recurso de alzada interpuesto contra la resolución desestimatoria de la Consellería de Cultura, que a la postre determinó la denegación de una licencia para la realización de una obra de rehabilitación en el casco antiguo de Pontevedra. En esta sentencia se distingue como acto impugnado la resolución de la Administración cultural, y no la que denegó finalmente la licencia municipal solicitada por el interesado.

En cualquier caso, la posibilidad de impugnación de cualquiera de los dos actos autorizatorios –de la Administración autonómica o de la municipal– convierte en irrelevante, a estos efectos, el modelo procedimental que resulte elegido.

En fin, sin perjuicio de los diferentes matices que caracterizan a los diversos procedimientos de control previo de las actuaciones en los inmuebles con valor cultural, el sistema parte, como comprobaremos en los apartados que siguen, de una diferenciación entre dos ámbitos de instrucción que corresponden a otras tantas administraciones, pero que son interdependientes; articulados de tal forma que, por razones de economía procesal, admiten el tratamiento común de algunos trámites.

2. EL PROCEDIMIENTO AUTORIZATORIO EN EL ÁMBITO CULTURAL

A) EL EXPEDIENTE PARA LA OBTENCIÓN DE LA AUTORIZACIÓN CULTURAL

JULIÁN ALONSO GARCÍA

Así como el otorgamiento de licencias urbanísticas dispone de unos cauces procedimentales más o menos detallados en su normativa específica, no se contempla ni en la LPCG ni en la LPHE un procedimiento que canalice la tramitación que debe seguirse para la obtención de las autorizaciones de la Administración cultural³⁹⁷. En el ámbito gallego debemos acudir para encauzar este proceso a la LRJPAC y a las normas reguladoras de los órganos asesores de la Consellería de Cultura en materia de patrimonio cultural, que han de informar una gran parte de los proyectos de obras e intervenciones en bienes culturales formalmente declarados³⁹⁸. Para conocer la norma procedimental de aplicación a las demás actuaciones urbanísticas que afectan al patrimonio cultural nos remitimos, pues, a los artículos 68 y siguientes de la LRJPAC³⁹⁹. No existe, o por lo menos no encontramos, una razón a esa falta de previsión en la normativa en materia de patrimonio, del procedimiento que canalice la tramitación de la autorización cultural. Acaso esté presente en el ánimo del legislador autonómico una resistencia a plasmar en la norma sectorial unas disposiciones de índole procedimental que entienda reservadas a otros ámbitos de decisión más general. Así las cosas, se echa en falta la adopción en la propia LPCG o en las normas

³⁹⁷ BARRERO RODRÍGUEZ afirma que el procedimiento que ha de seguirse es el establecido con carácter general en la LRJPAC, en el que cobra especial importancia en la materia que nos ocupa la actividad probatoria que en él se desarrolla y el trámite de audiencia al interesado (*La ordenación urbanística...*, ob. cit., pág. 279).

³⁹⁸ Estas normas son, principalmente, el Decreto 39/2007, de 8 de marzo, por el que se regula la composición y funcionamiento de las comisiones territoriales del Patrimonio Histórico Gallego, y el Decreto 46/2007, de 8 de marzo, que regula la composición y funcionamiento del Comité Asesor del Camino de Santiago.

³⁹⁹ Como veremos más adelante, existen otras muchas actuaciones que, por afectar a bienes desprovistos de una declaración cultural, por tratarse de obras menores en bienes inventariados, por afectar a inmuebles que son propiedad de la Iglesia, por afectar a ámbitos con un plan especial de protección aprobado o por ser directamente promovidas por la Dirección General de Patrimonio Cultural, no siguen los cauces procedimentales de los decretos 39/2007 y 46/2007.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

reglamentarias que la desarrollen de un modelo procedimental que complemente lo establecido en la legislación reguladora de los aspectos básicos.

No obstante, dado que estamos ante un procedimiento que se sustancia al margen pero de forma íntimamente ligada a la obtención de la licencia municipal, podemos señalar que su iniciación tiene lugar tras su solicitud ante el Ayuntamiento, quien remitirá las actuaciones a la administración que va a resolver en el ámbito cultural. El órgano municipal deberá, de esta forma, remitir el expediente a la Dirección General de Patrimonio Cultural, o a las jefaturas territoriales de la Consellería de Cultura en el caso de que éstas asuman competencias delegadas⁴⁰⁰, para que, en su caso, sean informadas por los órganos asesores de la Consellería⁴⁰¹.

⁴⁰⁰ Para evitar una concentración excesiva del trabajo y lograr una mayor agilidad administrativa, en la actualidad, la Resolución de 19 de junio de 2015 de la Dirección General del Patrimonio Cultural (*DOG* de 1 de julio) delega en los titulares de los servicios de coordinación del área cultural de las jefaturas territoriales de la Consellería de Cultura, Educación y Ordenación Universitaria, el ejercicio de las siguientes competencias:

“1. Autorizar los proyectos de obras e intervenciones que afecten a los bienes incluidos en el Inventario general del patrimonio cultural de Galicia, sometidos al informe de la Comisión Territorial del Patrimonio Histórico Gallego de A Coruña, de conformidad con el artículo 2 a) del Decreto 39/2007, de 8 de marzo, por el que se regula la composición y funcionamiento de las comisiones territoriales del patrimonio histórico gallego, modificado por el Decreto 103/2010, de 17 de junio, así como aquellos otros relativos a obras de entidad menor que se proyecten sobre dichos bienes o en sus entornos de protección.

2. La autorización e informe relativos a las intervenciones que afecten a conjuntos históricos declarados bienes de interés cultural en el ámbito territorial de la provincia de A Coruña que tengan aprobado un plan especial de protección, cuando éste establezca expresamente la necesidad de obtener la autorización o el informe favorable del órgano autonómico competente en materia de patrimonio cultural.

3. Autorizar las actuaciones arqueológicas preventivas (controles, prospecciones, sondeos y excavaciones) derivadas de los proyectos de obra o planes que afecten al patrimonio cultural y a su entorno que sean exigidas por los informes y autorizaciones aprobados en la Jefatura Territorial de A Coruña, de conformidad con esta resolución, las que determinen las figuras de planeamiento especial aprobadas en los conjuntos históricos situados en el ámbito territorial de la provincia de A Coruña y las que deriven de las determinaciones adoptadas en relación con las propuestas del departamento territorial en la

JULIÁN ALONSO GARCÍA

Las solicitudes irán dirigidas a la Dirección General de Patrimonio Cultural y, además de contener los extremos del artículo 70.1 de la LRJPAC⁴⁰², deberán concretar el tipo de obra o intervención que se pretende y su ubicación exacta. De conformidad con el artículo 10 del Decreto 39/2007, de 8 de marzo, por el que se regula la composición y funcionamiento de las comisiones territoriales del Patrimonio Histórico Gallego, y 12 del Decreto 46/2007, de 8 de marzo, que regula la composición y funcionamiento del Comité Asesor del Camino de Santiago, cualquier solicitud que deba ser informada por dichos órganos irá acompañada de un informe urbanístico del órgano municipal competente sobre la viabilidad de la obra o intervención y un estudio de afección de la citada actuación sobre el patrimonio cultural de Galicia⁴⁰³. La emisión del

tramitación de los expedientes sobre los que emitió informe la Subcomisión de Conservación del Patrimonio Histórico-Artístico de la Iglesia Católica en Galicia y de los instrumentos de planeamiento de los municipios de la provincia mencionada.

4. Adoptar, en caso de urgencia, las medidas cautelares necesarias para salvaguardar los bienes del patrimonio cultural de Galicia situados en el ámbito territorial de la provincia de A Coruña que se vean amenazados.”

⁴⁰¹ Los órganos asesores que deben informar las intervenciones urbanísticas que afectan al patrimonio cultural de Galicia son, como hemos visto en su momento, las comisiones territoriales del patrimonio histórico gallego, el Comité Asesor del Camino de Santiago y la Subcomisión Mixta Xunta-Iglesia.

⁴⁰² Recordemos lo que dice este artículo:

“Las solicitudes que se formulen deberán contener:

a) Nombre y apellidos del interesado y, en su caso, de la persona que lo represente, así como la identificación del medio preferente o del lugar que se señale a efectos de notificaciones.

b) Hechos, razones y petición en que se concrete, con toda claridad, la solicitud.

c) Lugar y fecha.

d) Firma del solicitante o acreditación de la autenticidad de su voluntad expresada por cualquier medio.

e) Órgano, centro o unidad administrativa a la que se dirige.”

⁴⁰³ En relación con las actuaciones en el área de influencia del Camino de Santiago, el artículo 12 del Decreto 39/2007 dispone que, además, deberán aportarse los datos suficientes que

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

informe del Ayuntamiento conlleva un juicio previo de la viabilidad urbanística que únicamente indicaría que el expediente puede seguir su curso en el ámbito cultural. Así, su contenido no debería condicionar el pronunciamiento de los órganos de la Consellería, quienes deben guiarse por criterios que les permita ceñirse a la función propia de su ámbito competencial, dejando al margen otras consideraciones de índole urbanística⁴⁰⁴.

Como se ha señalado anteriormente, se echa de menos una norma reglamentaria que diseñe el procedimiento básico que deberá seguirse desde el momento en que el interesado formula su solicitud de actuación hasta su finalización por medio de resolución. Dicho procedimiento no debe limitarse a la tramitación de las autorizaciones de intervenciones en bienes declarados, sino que también debería servir para encauzar las solicitudes que afecten a otros inmuebles cuyo valor cultural, pese a tenerlo, no cuente con ese reconocimiento formal. Partiendo del modelo adoptado en nuestro ordenamiento de dualidad

permitan situar la posición y distancia del bien intervenido respecto del Camino. Si las actuaciones no están sujetas a licencia o si se refieren a obras de infraestructuras o instalaciones de incidencia supramunicipal, o promovidas por otras administraciones públicas, se dirigirán directamente, sin mediación del Ayuntamiento, a la Dirección General, adjuntando los correspondientes informes municipales sobre la viabilidad de la obra y un estudio de afección de la citada actuación sobre el patrimonio cultural.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 11 y 13 de los Decretos 39/2007 y 46/2007, respectivamente, si la solicitud sometida a la consideración del órgano consultivo no reuniera los requisitos antes citados o los exigidos en la normativa vigente, se requerirá al interesado para que subsane la falta o aporte los documentos preceptivos, en el plazo máximo de un mes desde su notificación, con la advertencia de que, de no hacerlo así, se entenderá por desistido de su solicitud, tras la correspondiente resolución.

⁴⁰⁴ Como tendremos ocasión de ver en el capítulo IV, se echa de menos una norma reglamentaria que establezca los diversos cauces procedimentales que habrá de seguir, cuando menos en su inicio, la tramitación de las solicitudes de autorización de actuaciones sobre todo tipo de bienes culturales, y no sólo inventariados, que de forma general se presenten ante los ayuntamientos, y la documentación que preceptivamente debe acompañarlas. En dicho capítulo se propone la superación de esta carencia mediante la adopción de una orden de la Consellería de Cultura que contemple al detalle todos estos aspectos.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

procedimental en los ámbitos de decisión de los órganos autonómicos y municipales, pero, al tiempo, apostando por una gestión integrada, debe darse a los últimos un papel destacado. En esa idea, el Ayuntamiento –como Administración más próxima al ciudadano y que a la postre va a despejar el camino para que pueda actuar por medio de la concesión de licencia– debe ser quien se ocupe de recibir las solicitudes dirigidas a la Administración cultural, recabar los documentos que sean precisos, comunicarse con los interesados, etc.⁴⁰⁵

Además del antedicho informe municipal sobre la viabilidad urbanística, las solicitudes de actuaciones sobre inmuebles integrantes del patrimonio cultural irán acompañadas del correspondiente proyecto técnico, salvo que se trate de obras menores, en cuyo caso bastará con cualquier documento definitorio de la actuación⁴⁰⁶.

Cuando se trata de una intervención en un BIC el artículo 38.1 de la LPCG exige que el proyecto incorpore “un informe sobre su importancia artística, histórica y/o arqueológica, elaborado por técnico competente en cada una de las materias”. El informe histórico-artístico es, para TAÍN GUZMÁN, un documento fruto de una investigación científica en la que se analiza un edificio o una obra de arte concreta, y su objetivo fundamental es conocer el proceso histórico completo de la obra y sus valores estéticos, estilísticos y formales. Arquitectónicamente, la recreación histórica del estudio comprenderá desde la época de la construcción hasta el momento en que se va a intervenir, aclarando la secuencia evolutiva del edificio en cuestión y las reformas sufridas, contextualizándolo en la sociedad del

⁴⁰⁵ Véase una propuesta de este tipo en el capítulo IV de este trabajo.

⁴⁰⁶ En el mismo precepto definitorio de este tipo de obras –el artículo 9 del Decreto 39/2007– se dispone expresamente la exención de la presentación del proyecto técnico que las identifique. Sin embargo, el Decreto 46/2007, que regula el funcionamiento del Comité Asesor del Camino de Santiago, no prevé esta exención en su artículo 2 que define las obras e instalaciones menores.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

momento, analizando sus patrocinadores e ideología, estudiando los documentos y las técnicas constructivas aplicadas, etc.⁴⁰⁷ Añade el apartado 1 del artículo 38 que en dicho informe deberá incluirse “una evaluación de la intervención que se propone”, y el apartado 2 establece lo siguiente:

“Una vez concluida la intervención, la dirección facultativa realizará una memoria en la que figure, al menos, la descripción pormenorizada de la obra ejecutada y de los tratamientos aplicados, así como la documentación gráfica del proceso seguido.”

Como veremos con más detalle al referimos a la documentación que debe acompañar a las solicitudes de licencia urbanística, tampoco en el ámbito cultural encontramos una disposición acerca del grado de determinación del proyecto técnico cuando éste sea exigible; no se aclara si simplemente se debe concretar la actuación mediante un proyecto básico o si se requiere un proyecto de ejecución que lo desarrolle. A nuestro juicio, las solicitudes de autorización por parte de los órganos competentes en la protección del patrimonio cultural de las actuaciones en bienes inmuebles que requieran licencia municipal, no precisan en todos los casos de la presentación de dos proyectos –el básico y el de ejecución– para ser autorizadas, sino que basta con la aportación de un documento que defina las características generales de la obra mediante la adopción y justificación de soluciones concretas, y que contenga las demás determinaciones y documentos que, como el artículo 195.4 de la LOUG prescribe en el ámbito urbanístico, han de formar parte del proyecto técnico. Sólo cuando no es suficiente con el presentado, para poder emitir un juicio que permita autorizar la actuación

⁴⁰⁷ TAÍN GUZMÁN, M., “As memorias históricas, o seu valor documental e o papel do historiador da arte”, *Conxuntos históricos: propiedade privada e patrimonio público*, Xunta de Galicia, 2007, pág. 23.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

pretendida, deberá requerirse el proyecto de ejecución. Pero en este caso, la verificación de las condiciones de este proyecto por parte de los órganos de la Administración cultural no se limitan, como en la esfera urbanística, a un somero examen de su conformidad con el proyecto básico que desarrolla, sino que exige, si cabe, un control más exhaustivo de la actuación pretendida, dada la función administrativa que corresponde ejercitar en este ámbito, en el que la concreción de los diversos aspectos de la actuación son esenciales para comprobar el respecto a los valores culturales que se quiere proteger.

En la instrucción del expediente, si la emisión de informe del proyecto por parte de los servicios técnicos de la Consellería de Cultura se antoja pertinente, la de los órganos consultivos externos –ahí donde su intervención sea preceptiva– resulta determinante. Pero además, podrán recabarse aquellos otros informes de especialistas en la materia objeto de estudio y de los servicios jurídicos de la Consellería⁴⁰⁸.

El artículo 83.2 de la LRJPAC señala que, salvo que una disposición o el cumplimiento del resto de los plazos del procedimiento permitan o exijan otro plazo mayor o menor, los informes serán evacuados en el plazo de diez días. Esta previsión, sin embargo, carece de sentido cuando el informante pertenece al mismo departamento del instructor del expediente, lo que no es infrecuente. En estos casos es posible que ni siquiera exista una petición formal; simplemente habrá de procurarse que el informe en cuestión se emita con la antelación suficiente para poder cumplir con los plazos resolutorios legalmente previstos. Fuera de estos supuestos, el plazo para resolver no podrá interrumpirse acogiéndose al artículo 83.3 de la LRJPAC, salvo que el informe tenga que ser

⁴⁰⁸ Así lo prevé el artículo 4.4 del Decreto 39/2007, de 8 de marzo, que regula la composición y funcionamiento de las comisiones territoriales del Patrimonio Histórico Gallego.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

emitido por un órgano consultivo en aquellos supuestos en que deba intervenir ineludiblemente, determinando el sentido de la resolución⁴⁰⁹.

Tras la emisión de los anteriores informes, y a su vez informado el expediente por el órgano asesor cuando así venga previsto legalmente, el director general de Patrimonio Cultural deberá resolver sobre la intervención solicitada⁴¹⁰. Para ello, dispone del plazo de tres meses que con carácter general establece el 42.2 de la LRJPAC, ya que la LPCG no lo prevé. No obstante, cuando en el procedimiento deban intervenir las comisiones territoriales de patrimonio histórico y el Comité Asesor del Camino de Santiago, es de aplicación el Decreto 270/1994, de 29 de julio, de adecuación de procedimientos administrativos a la LRJPAC, cuyo artículo 1, que remite al anexo I del Decreto, sí contempla un plazo de tres meses para resolver. Si al vencimiento de esos plazos máximos –el general de la LRJPAC o el específico que acabamos de citar– no se notifica expresamente la resolución del expediente, el interesado podrá entender desestimada su solicitud por silencio administrativo. Así lo prevé la Ley 6/2001, de 29 de junio, de adecuación de la normativa de la Comunidad Autónoma de Galicia a la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la LRJPAC, cuyo artículo 2 prevé este efecto desestimatorio respecto del procedimiento relacionado

⁴⁰⁹ Como veremos más adelante, es preceptivo el informe de al menos dos de las instituciones consultivas previstas en la LPCG cuando la actuación implica un desplazamiento de un BIC inmueble.

⁴¹⁰ La competencia para resolver del director general aparece reconocida en el artículo 13.1.f) del Decreto 4/2013, de 10 enero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consellería de Cultura, Educación y Ordenación Universitaria, en virtud del cual le corresponde “Informar y resolver, en su caso, los procedimientos que afecten al patrimonio cultural, conforme a la normativa vigente.” Esa competencia, puede ser ejercida de forma delegada por el jefe del servicio de coordinación del área cultural de la jefatura territorial de la Consellería de Cultura que sea competente.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

en el anexo II, de autorización de intervenciones sobre bienes del patrimonio cultural⁴¹¹.

La resolución –o cualquier acto administrativo equivalente– del expediente de solicitud de autorización de una actuación urbanística que afecta a un bien inmueble perteneciente al patrimonio cultural, deberá autorizarla o denegarla⁴¹². La resolución autorizatoria puede contener las condiciones que se considere oportunas para una más adecuada realización de la actuación. Su cumplimiento exigirá, en su caso, un nuevo pronunciamiento del órgano cultural si implica una modificación del proyecto original. A juicio de ALEGRE ÁVILA, este condicionamiento de la autorización resulta totalmente coherente con el sentido que supone en este sector normativo el control administrativo de las intervenciones. Se trata, en definitiva, de condiciones en sentido estricto a las que se subordina la eficacia del acto administrativo, y no meros requisitos legales o *condiciones iuris*⁴¹³.

B) LA TRAMITACIÓN PROCEDIMENTAL PARA LA EMISIÓN DE LOS INFORMES DE LOS ÓRGANOS ASESORES

⁴¹¹ En el mismo sentido, en virtud del artículo 1 del mencionado Decreto 270/1994 se aprueba la relación, recogida en su anexo I, de los procedimientos administrativos de competencia de la Consellería de Cultura en los que la falta de resolución expresa por parte de la Administración en los plazos expresamente previstos para cada uno de ellos, produce efectos desestimatorios. En ese anexo se contempla el siguiente procedimiento, con plazo para resolver de tres meses: “Resoluciones de la Dirección General de Patrimonio de la Consellería de Cultura de la Xunta de Galicia adoptadas a propuesta de las [entonces llamadas] Comisiones de Patrimonio Histórico Gallego en las delegaciones provinciales de A Coruña, Lugo, Ourense y Pontevedra, así como las adoptadas por la Comisión del Patrimonio Histórico de la Ciudad y Camino de Santiago [hoy Comité Asesor del Camino de Santiago].”

⁴¹² Sobre la impugnabilidad de esta resolución, nos remitimos a lo anteriormente manifestado en el apartado referido a la dualidad procedimental que se deriva de la tramitación de licencias urbanísticas y autorizaciones de la Administración cultural.

⁴¹³ ALEGRE ÁVILA, J. M., *Evolución y régimen jurídico...*, t. II, ob. cit., págs. 125-126.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

a) Funciones y competencias de los órganos asesores

Conforme al artículo 2 del Decreto 39/2007, a las comisiones territoriales del Patrimonio Histórico Gallego de las provincias de A Coruña, Lugo, Ourense y Pontevedra les corresponde, en relación con la materia que nos ocupa, las siguientes funciones:

- Emitir informe sobre los expedientes de proyectos de obras e intervenciones que afecten a los bienes incluidos en el Inventario general del patrimonio cultural de Galicia, con las siguientes excepciones: aquellos que promueva directamente la Dirección General del Patrimonio Cultural, los que afecten al patrimonio de la Iglesia Católica y a conjuntos históricos declarados de interés cultural que tengan aprobado un plan especial de protección, aquellos que correspondan al Comité Asesor del Camino de Santiago y aquellos otros relativos a obras de entidad menor que afecten directamente a los bienes inventariados y a sus entornos de protección.
- Cualquier otro tipo de pronunciamientos que le requiera la Dirección General del Patrimonio Cultural, en las materias de su competencia.
- Cualquier otra función que le venga atribuida por la legislación vigente.

Por su parte, las Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento de A Coruña, Lugo, Ourense y Pontevedra establecen en su artículo 18 la necesidad de informe de la Comisión Provincial de Patrimonio, previo a la obtención de licencia municipal, de todos aquellos usos o construcciones que se pretendan realizar dentro de las áreas de protección que prevén dichas normas, con carácter vinculante respecto de las condiciones físicas que sean requeridas para garantizar su armonización con las características de los elementos patrimoniales o valores que se traten de proteger.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

De conformidad con el artículo 3 del Decreto 46/2007, el Comité Asesor del Camino de Santiago tiene entre sus atribuciones las siguientes:

- La emisión de informe previo y preceptivo en los procedimientos de autorización de las actividades que se realicen en las zonas laterales de protección del Camino de Santiago definidas en la LPCS.
- La emisión de informe previo y preceptivo en los procedimientos de autorización relativos a intervenciones que afecten al uso del suelo en la zona de protección del entorno del Camino de Santiago establecida por LPCS.
- La emisión de informe previo y preceptivo en los procedimientos de paralización de obras o actividades que no se ajusten a las condiciones establecidas por la Consellería de Cultura, donde informará sobre la oportunidad y conveniencia de ordenar la demolición de las obras o de adoptar las medidas que impidan definitivamente las actividades, o bien de ordenar la instrucción del expediente que corresponda de cara a su eventual legalización, siempre que fueran compatibles con el ordenamiento jurídico.
- Cualquier otro asunto que le requiera la Dirección General del Patrimonio Cultural, relacionado con el Camino de Santiago respecto del que la Consellería de Cultura deba emitir informe.
- Cualquier otra función que le venga atribuida por la legislación vigente.

La función de la Subcomisión Mixta Xunta-Iglesia consiste en la emisión de informe en los expedientes de proyectos de obras e intervenciones que afecten

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

a bienes integrantes del patrimonio de la Iglesia Católica, tanto si su valor cultural ha sido formalmente declarado, como si no.

Así delimitados en términos generales los ámbitos de conocimiento de los órganos asesores, puede producirse un solapamiento de la competencia de éstos para intervenir en los expedientes de autorización de actuaciones sobre bienes inmuebles culturales, por cuanto una edificación que cuenta con una declaración formal de valor cultural individualizada puede encontrarse en el área de influencia del Camino de Santiago, y al mismo tiempo ser propiedad de la Iglesia Católica. La cuestión competencial se resuelve aplicando el principio de especialidad, de suerte que si un inmueble cultural se encuentra ubicado en el entorno del Camino, cede la competencia de la comisión territorial del ámbito provincial en el que se encuentra, en favor del Comité Asesor del Camino de Santiago. Pero si además el inmueble es propiedad de la Iglesia, es la Subcomisión Mixta quien debe asumir la función informadora.

El apartado *a)* del artículo 2 del Decreto 39/2007 resuelve esta cuestión al atribuir a las comisiones territoriales la función de emitir informe sobre los expedientes de proyectos de obras e intervenciones que afecten a los bienes incluidos en el Inventario general del patrimonio cultural de Galicia –es decir, todos los formalmente declarados– con la excepción de aquellos que afecten al patrimonio de la Iglesia Católica y que correspondan al Comité Asesor del Camino de Santiago⁴¹⁴.

⁴¹⁴ Además, también excluye de su conocimiento, como ya hemos anticipado, las actuaciones que promueva directamente la Dirección General del Patrimonio Cultural, las que afectan a conjuntos históricos declarados de interés cultural que tengan aprobado un plan especial de protección y aquellas otras relativas a obras de entidad menor que afecten directamente a los bienes inventariados y a sus entornos de protección.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

b) Cuestiones procedimentales

El procedimiento ordinario para la emisión del informe de los órganos asesores requiere la realización de un trámite previo de examen por parte del instructor del expediente, de la solicitud y de toda la documentación que la acompaña. Este trámite permitirá comprobar si el expediente reúne los requisitos necesarios para ser examinado e informado por el órgano asesor.

Por otra parte, cuando se trate de obras de entidad menor, el informe de la Comisión Territorial del Patrimonio Histórico se sustituye, según el artículo 9 del Decreto 39/2007, por un informe de los servicios técnicos de las jefaturas territoriales correspondientes, del que darán cuenta a aquel órgano, indicando su conformidad o no con la actuación. No obstante, estas solicitudes serán informadas por la Comisión Territorial si los servicios técnicos consideran que la actuación pretendida no se adapta a la categoría de obra de entidad menor.

El régimen de funcionamiento del órgano asesor en relación con las actuaciones que afectan a los Caminos de Santiago difiere del que es propio de las comisiones territoriales. Según el artículo 2 del Decreto 46/2007, el comité Asesor del Camino de Santiago funcionará en pleno y comisión, correspondiendo a ésta la emisión de los informes relativos a los procedimientos de autorización de obras e instalaciones menores.

El plazo para la emisión del informe del órgano es, según los artículos 12 y 14 de los decretos 39/2007 y 46/2007, respectivamente, de tres meses contados desde la presentación de la documentación preceptiva, o desde que el interesado adjunte la que le haya sido solicitada mediante requerimiento de subsanación o mejora. Se produce aquí un solapamiento del plazo para la emisión de informe del órgano asesor y el anteriormente indicado de resolución del expediente,

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

coincidente en su duración. Para evitar este solapamiento de plazos, y conseguir una prolongación temporal del procedimiento autorizatorio, no es posible acudir al artículo 42.5.c) de la LRJPAC, que permite la suspensión del plazo para resolver en tanto no se obtenga el informe del órgano asesor, dado que el ejercicio de esta facultad requiere que éste sea preceptivo y determinante del contenido de la resolución, condición esta última que –como hemos apuntado en su momento⁴¹⁵– no se cumple en este tipo de pronunciamientos⁴¹⁶.

También coincide el efecto desfavorable del silencio administrativo del informe –así lo prevén expresamente los preceptos citados– con el desestimatorio de la resolución, ya mencionado, una vez transcurridos los plazos sin haberse adoptado ningún acuerdo.

El informe de los órganos asesores por regla general no es recurrible, ya que se trata de un mero acto de trámite sin efectos decisorios. Sólo si el informe de aquel órgano reúne los requisitos para ser considerado como un acto de trámite cualificado según el artículo 107.1 de la LRJPAC, podrá ser recurrido⁴¹⁷. En ese

⁴¹⁵ Véase a tal efecto lo manifestado en el capítulo II acerca del carácter preceptivo y no vinculante del informe de los órganos asesores.

⁴¹⁶ Ante la imprecisión en la norma de la condición de “determinante del contenido de la resolución”, debemos considerar, con RIVERO GONZÁLEZ, que el citado artículo 42.5.c) de la LRJPAC pretende equiparar este tipo de informes a los de carácter vinculante, evitando así reducir la discrecionalidad administrativa en la utilización de este motivo de suspensión del plazo resolutorio (VV.AA., *Régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo*, 3ª ed., Thomson, Aranzadi, 2004, pág. 293).

⁴¹⁷ Este precepto considera como tales aquellos que deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, determinan la imposibilidad de continuar el procedimiento, producen indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos. A efectos de su posible impugnación mediante recurso administrativo, ESTEVE PARDO considera como actos de trámite cualificado – en contraposición a los ordinarios–, aquellos actos de trámite “particularmente relevantes porque pueden producir indefensión excluyendo al interesado del procedimiento” (*Lecciones de Derecho...*, ob. cit., pág. 228).

JULIÁN ALONSO GARCÍA

sentido se pronuncia el TSJ de Andalucía en su sentencia de 30 de septiembre de 2005 (Aranz. 2006, 71836), a cuyo tenor:

“El informe en cuestión [de la Comisión Provincial de Patrimonio Histórico de Sevilla, de la Consejería de Cultura de la Junta de Andalucía] es acto administrativo instrumental, de ordenación del procedimiento y de preparación de la resolución final que recae en el seno del procedimiento, y que sin él (el informe), no hubiera podido dictarse esta, lo que evidencia, sin duda, que es acto de trámite, cuya irrecurribilidad en vía administrativa es la regla general, salvo que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto, determinen la imposibilidad de continuar el procedimiento, produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos o intereses legítimos (artículo 25 LJCA)⁴¹⁸.”

Por tanto, la impugnación en la vía administrativa del informe de los órganos asesores por regla general sólo puede realizarse indirectamente mediante la interposición de un recurso contra el acto administrativo que pone fin al expediente: la resolución del director general de Patrimonio Cultural. Serían

⁴¹⁸ En ese sentido, la STSJ de Andalucía citada añade lo siguiente:

“Del informe vinculante no tuvo conocimiento la entidad hoy apelante hasta el momento en que se le notifica la resolución denegatoria de la licencia, y por esa razón deduce recurso de alzada contra ella, con lo que es de aplicación el apartado segundo del artículo 107 de la Ley 30/92 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que prescribe que la oposición a los restantes actos de trámite podrá alegarse por los interesados para su consideración en la resolución que ponga fin al procedimiento. El Tribunal Supremo, en Sentencia de 19.11.85 declaró que no procedía el recurso contencioso-administrativo contra un acto de mero trámite consistente en un informe que, aunque pueda ser de influencia decisiva en el expediente, no pone fin a la vía administrativa. Aclarando el Alto Tribunal de manera reiterada, baste recordar las Sentencias de 17.07.90, 11.04.91, o 21.04.92, que en virtud del principio de concentración procedimental los actos de trámite no son impugnables separadamente y que es al recurrir la resolución final o acto decisorio cuando podrán suscitarse las cuestiones relativas a los actos de trámite y deducir contra ellos cuantas alegaciones se estimen oportunas.”

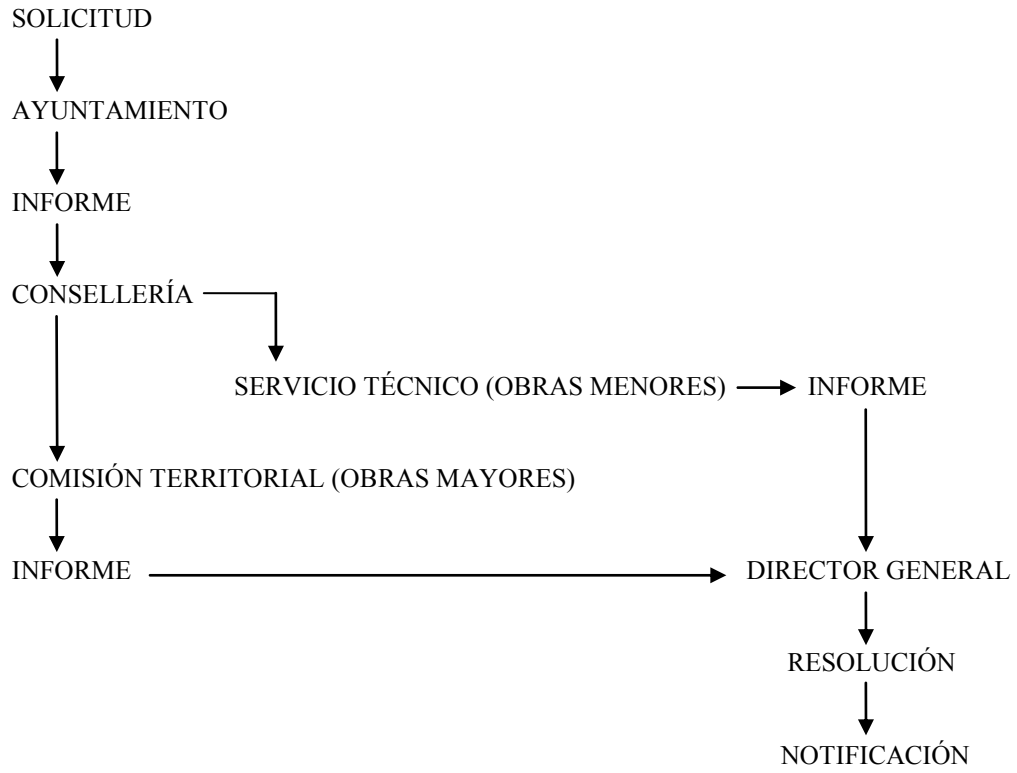
PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

difícilmente recurribles, pues, dichos informes, ya que, pese a ser preceptiva su emisión, no vinculan al órgano decisorio y éste, en consecuencia, puede apartarse de ellos.

Para finalizar este apartado, se completa la explicación de los diversos trámites que deben seguirse, desde la solicitud de actuación en un inmueble declarado y la notificación al solicitante de la resolución, con un gráfico que permita visualizar todo el procedimiento. Debemos advertir que el que sigue es un procedimiento tipo que admite algunas variantes que ya se han indicado; no se contempla, pues, que se trate de un asunto objeto de conocimiento por otros órganos asesores distintos de las comisiones territoriales del patrimonio histórico gallego, que las solicitudes se presenten en la Dirección General de Patrimonio Cultural sin pasar por el Ayuntamiento⁴¹⁹, que haya de realizarse un requerimiento al solicitante para que subsane los defectos de su solicitud o para que aporte documentación, etc.

⁴¹⁹ Esta posibilidad está prevista en el artículo 10 del Decreto 39/2007 –en parecidos términos a los del artículo 12.3 del Decreto 46/2007–, cuando las solicitudes se refieran a obras de infraestructuras o instalaciones de incidencia supramunicipal o sean promovidas por otras administraciones.

JULIÁN ALONSO GARCÍA



PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

3. EL PROCEDIMIENTO DE CONCESIÓN DE LICENCIAS URBANÍSTICAS

La obtención de la licencia urbanística para la realización de las actuaciones que afecten a los inmuebles histórico-artísticos requiere la sustanciación del procedimiento que establecen los artículos 195 de la LOUG⁴²⁰, y 13 y siguientes del RDUG, y en lo no previsto en éstos, se procederá conforme al artículo 9 del RSCL. Así, con la excepción de ciertas obras públicas, que serán autorizadas siguiendo cauces específicos al margen del procedimiento ordinario de concesión de licencias⁴²¹, encontramos en el RSCL las pautas procedimentales comunes en esta materia, que dejarían de utilizarse en todo cuanto se oponga a las previsiones de la normativa urbanística⁴²².

A) INICIACIÓN DEL EXPEDIENTE: LA DOCUMENTACIÓN DEFINITORIA DE LA ACTUACIÓN

⁴²⁰ Dispone el apartado 1 de este precepto que “Las licencias se otorgarán de acuerdo con las previsiones de la legislación y el planeamiento urbanísticos”, y el 5 *bis* contempla la posibilidad de que los ayuntamientos puedan “establecer procedimientos abreviados de obtención de licencias de obras menores en el mismo momento de la solicitud.”

⁴²¹ Como indicamos en el capítulo II, determinadas obras públicas son autorizadas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 198 de la LOUG, al margen de los cauces ordinarios de otorgamiento de licencias. Se procederá de esta forma en los supuestos exceptuados por la legislación aplicable y cuando se trate de obras públicas estatales o autonómicas, en las que habrá de acreditarse, mediante acuerdo municipal, su conformidad con el planeamiento urbanístico en vigor o, en caso de disconformidad, cuando el órgano estatal o autonómico competente decida la procedencia de su ejecución. También las obras públicas municipales se entenderán autorizadas con el acuerdo de aprobación del proyecto, previa acreditación del cumplimiento de la legislación urbanística y del planeamiento en vigor.

⁴²² CASTELAO RODRÍGUEZ, J., “Las licencias urbanísticas”, libro colectivo *Derecho urbanístico de Galicia* (dir. SÁNCHEZ GOYANES., E.), La Ley, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2004, pág. 807.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

El expediente por el que se pretende obtener una licencia urbanística se inicia a instancia del administrado, ya que es éste quien está sometido a ese medio de intervención de la actividad privada. Ahora bien, el procedimiento podrá ser incoado por una entidad pública en calidad de promotora, que actuará como cualquier otro sujeto privado⁴²³. Se iniciará el expediente con la correspondiente solicitud de licencia⁴²⁴, que deberá contener los requisitos generales del artículo 70.1 de la LRJPAC.

Si la solicitud no reúne los requisitos legalmente exigidos, se requerirá al interesado para que subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición, conforme al artículo 71.1 de la LRJPAC. El artículo 9.1.4º de la RSCL prevé un plazo de quince días para que el solicitante pueda efectuar la subsanación de los deficiencias que le hayan sido notificadas antes de expirar el plazo resolutorio⁴²⁵.

Junto con la solicitud de licencia deberán adjuntarse determinados documentos en función del tipo de actividad que vaya a realizar el solicitante. Así, de conformidad con el artículo 195.3 de la LOUG, cuando se trate de obras mayores, las solicitudes de licencias deberán ir acompañadas de proyecto

⁴²³ GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Nuevo régimen...*, ob. cit., pág. 190.

⁴²⁴ Previa consulta –voluntaria– al Ayuntamiento sobre el régimen y condiciones urbanísticas aplicables a un inmueble concreto o al sector, polígono o ámbito de planeamiento en que se aquel encuentre incluido. El Ayuntamiento responderá a esa demanda de información por medio de la *cédula urbanística*, desprovista carácter vinculante (artículo 100 de la LOUG).

⁴²⁵ Al amparo del artículo 42.5.a) de la LRJPAC, podrá suspenderse el plazo máximo establecido para resolver el procedimiento y notificar la resolución durante el tiempo que media entre la notificación del requerimiento y su efectivo cumplimiento por el destinatario, o, en su defecto, durante el transcurso del plazo concedido. Por su parte, el artículo 9.1.6º del RSCL convierte en una obligación esta suspensión, a partir de la notificación de la deficiencia.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

redactado por técnico competente⁴²⁶. No ocurre lo mismo cuando se trata de obras menores, en las que no se precisa la presentación de este documento. Tal como hemos indicado en su momento, la consideración de obras menores no incluye las intervenciones, aún de escasa entidad, en los edificios declarados BIC o en los incorporados a los catálogos urbanísticos; lo que nos lleva a plantear si tiene sentido imponer la obligación de presentar el proyecto técnico cuando la actuación consista –por poner un ejemplo– en un simple cambio de ventana en un inmueble no singularizado que forma parte de un conjunto histórico, por muy BIC que éste sea. Para responder a esta cuestión quizá merezca la pena recordar lo apuntado en su momento acerca de la exigencia de obtener la autorización cultural cuando la actuación en cuestión carezca de la suficiente trascendencia patrimonial⁴²⁷. Así, del mismo modo que entendíamos –apoyándonos en otras leyes autonómicas reguladoras del patrimonio cultural y en la propia doctrina del TS– que ciertas actuaciones de incidencia mínima sobre los valores culturales del inmueble deberían estar exentas de aquella forma de control administrativo, tampoco resultaría exigible la presentación de un proyecto técnico que acompañase a la solicitud de licencia. No obstante, la legislación gallega –urbanística y de protección del patrimonio– no hace excepciones de este tipo, de tal forma que sólo mediante la correspondiente modificación legislativa podría introducirse una exención como la propuesta⁴²⁸.

⁴²⁶ El artículo 12.2 del RDUG suprime la obligatoriedad del visado urbanístico colegial de los proyectos técnicos a los efectos del otorgamiento de licencia. Matiza CASTELAO RODRÍGUEZ que esta disposición no suprime el trámite del visado, sino que lo que suprime es su obligatoriedad (“Las licencias...”, ob. cit., pág. 818).

⁴²⁷ Véase a tal efecto el apartado referido a las actuaciones autorizables por la Administración cultural, del capítulo II.

⁴²⁸ En el apartado de propuestas para la consecución de un sistema de control previo integrado y simplificado, del capítulo IV, se incide en esta idea.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

El artículo 195.4 de la LOUG define el proyecto técnico como “el conjunto de documentos que definan las actuaciones a realizar con el suficiente contenido y detalle para permitir a la administración conocer el objeto de las mismas y decidir si se ajusta o no a la normativa urbanística aplicable y al resto de las condiciones señaladas en la presente Ley”⁴²⁹. El contenido del proyecto técnico es esencial para conocer con precisión el acto que se pretende amparar con la licencia. En ese sentido la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación (LOE) se centra en el aspecto técnico del proyecto de obras, definiéndolo en su artículo 4.1 como “el conjunto de documentos mediante los cuales se definen y determinan las exigencias técnicas de las obras”. Añade este artículo que “habrá de justificar técnicamente las soluciones propuestas de acuerdo con las especificaciones requeridas por la normativa técnica aplicable.”

Ni la LOUG ni el RDUG especifican si el documento o conjunto de documentos que deben acompañar a la solicitud de licencia deberá ser un proyecto básico o de ejecución⁴³⁰; sólo disponen que habrá de definir las actuaciones que se

⁴²⁹ Este proyecto técnico contendrá una memoria urbanística, como documento específico e independiente, en la que se aludirá a la finalidad y uso de la construcción o actuación proyectada, razonándose su adecuación a la ordenación vigente, con expresa indicación de la clasificación y calificación del suelo objeto de la actuación y de la normativa y ordenanzas aplicables. Además, habrá de ir acompañado de los correspondientes planos de situación a escala adecuada, así como de cualquier otra información gráfica que respalde su contenido. Deberán adjuntarse tantos ejemplares del proyecto técnico como sean los organismos que hubieren de informar la petición, entre ellos la Administración cultural. Coinciden en esta exigencia el artículo 195.3 de la LOUG y el artículo 9.1.1º del RSCL, que añade que en el plazo de cinco días siguientes a la fecha de entrada de los duplicados en el registro se remitirán éstos a dichos organismos (artículo 9.1.2º). Por otra parte, las NCSP de A Coruña, Lugo, Ourense y Pontevedra establecen en su artículo 30.2 la obligación de aportar, con las solicitudes de licencia para la realización de actuaciones dentro de las áreas de protección que expresamente delimita en torno a los elementos etnográficos inventariados, de arquitectura religiosa, civil y militar y los restos arqueológicos, la información cartográfica y fotográfica que sea precisa para determinar el impacto que aquellas producirán sobre los bienes protegidos.

⁴³⁰ CHOLBI CACHÁ considera proyecto básico aquel que se realiza sobre la posibilidad o viabilidad legal o urbanística de lo que se pretende ejecutar, y proyecto de ejecución, el que define

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

pretende realizar, de forma que permita al órgano informante pronunciarse sobre la actuación solicitada. Debemos acudir, para dilucidar sobre la exigencia de la documentación que debe acompañar a la solicitud de licencia como parte del proyecto técnico, a lo dispuesto en el Código técnico de la edificación, aprobado por el Real decreto 314/2006, de 17 de marzo, que desarrolla la LOE, de conformidad con su disposición final 2ª. Así, el artículo 6.3 del CTE distingue de la siguiente manera las dos etapas en las que se va a desarrollar el proyecto técnico:

“A efectos de su tramitación administrativa, todo proyecto de edificación podrá desarrollarse en dos etapas: la fase de proyecto básico y la fase de proyecto de ejecución. Cada una de estas fases del proyecto debe cumplir las siguientes condiciones:

a) El proyecto básico definirá las características generales de la obra y sus prestaciones mediante la adopción y justificación de soluciones concretas. Su contenido será suficiente para solicitar la licencia municipal de obras, las concesiones u otras autorizaciones administrativas, pero insuficiente para iniciar la construcción del edificio. Aunque su contenido no permita verificar todas las condiciones que exige el CTE, definirá las prestaciones que el edificio proyectado ha de proporcionar para cumplir las exigencias básicas y, en ningún caso, impedirá su cumplimiento; y

b) El proyecto de ejecución desarrollará el proyecto básico y definirá la obra en su totalidad sin que en él puedan rebajarse las prestaciones declaradas en el básico, ni alterarse los usos y condiciones

con exactitud lo que se pretende llevar a cabo conteniendo los aspectos de la actuación (*El régimen de la comunicación...*, ob. cit., pág. 209).

JULIÁN ALONSO GARCÍA

bajo las que, en su caso, se otorgaron la licencia municipal de obras, las concesiones u otras autorizaciones administrativas, salvo en aspectos legalizables. El proyecto de ejecución incluirá los proyectos parciales u otros documentos técnicos que, en su caso, deban desarrollarlo o completarlo, los cuales se integrarán en el proyecto como documentos diferenciados bajo la coordinación del proyectista.”⁴³¹

A la vista de lo dispuesto en la norma, se podría llegar a la conclusión de que es suficiente para proseguir el procedimiento para la obtención de licencia con que el proyecto técnico que debe acompañar a la solicitud contenga el proyecto básico. Así, con anterioridad a la vigencia del citado CTE, ya el Tribunal Supremo llegaba a la misma conclusión, en su sentencia de 20 de junio de 2000 (Aranz. 2000, 6382), en la que manifestaba lo siguiente:

“[...] es indudable que las facultades que el ordenamiento confiere a los municipios para velar por la seguridad, salubridad e higiene de las edificaciones en el artículo 181 del TRLS, encuentra su modo de realización en la exigencia del Proyecto de Ejecución cuando se trata de obras en curso. La jurisprudencia ha entendido que el Proyecto Básico es suficiente para el otorgamiento de la licencia, pero este Proyecto no ofrece

⁴³¹ Esta disposición se completa con las definiciones que el anejo III del CTE hace del proyecto básico y de ejecución, en los siguientes términos:

“Proyecto básico: fase del trabajo en la que se definen de modo preciso las características generales de la obra, mediante la adopción y justificación de soluciones concretas. Su contenido es suficiente para solicitar, una vez obtenido el preceptivo visado colegial, la licencia municipal u otras autorizaciones administrativas, pero insuficiente para iniciar la construcción.

Proyecto de ejecución: fase del trabajo en la que se desarrolla el proyecto básico, con la determinación completa de detalles y especificaciones de todos los materiales, elementos, sistemas constructivos y equipos, definiendo la obra en su totalidad. Su contenido será el necesario para la realización de las obras contando con el preceptivo visado colegial y la licencia correspondiente.”

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

cobertura suficiente a la ejecución de las obras, que requieren el Proyecto de Ejecución. Esto explica que el Proyecto Básico suficiente para la obtención de la licencia no lo sea para avalar las obras en curso [...]”⁴³²

Basta, por tanto, la presentación del proyecto básico para obtener la licencia municipal, pero para poder iniciar las obras se precisa la posterior presentación del proyecto de ejecución, lo que implica, como advierte CHOLBI CACHÁ, que aquella licencia se encuentra de algún modo condicionada de forma expresa o tácita, para poder iniciarse la ejecución de la obra, a la autorización del último documento que la defina⁴³³. La razón de esta doble presentación de proyectos la encuentra el citado autor en la incertidumbre de los promotores acerca de la viabilidad urbanística de la actuación, de forma que no tenga que afrontar de antemano los costes más elevados del proyecto de ejecución de una obra cuya legalidad es incierta⁴³⁴.

El ejercicio de la función autorizatoria por parte del órgano administrativo en relación con el proyecto de ejecución se limitaría únicamente a un somero examen de su compatibilidad con el proyecto básico anteriormente presentado y del desarrollo de sus aspectos. Si el proyecto de ejecución cumple estas condiciones, el órgano municipal emitirá un informe de conformidad y comunicará al promotor la autorización para el inicio de las obras; en caso contrario, deberá pronunciarse de nuevo acerca de su viabilidad urbanística⁴³⁵.

⁴³² En el mismo sentido, la STS de 9 de marzo de 1985 (Aranz. 1985, 1498) y la STS de 25 de enero de 1988 (Aranz. 1988, 423).

⁴³³ CHOLBI CACHÁ, F. A., *El régimen de la comunicación...*, ob. cit., págs. 210-211.

⁴³⁴ *Ibidem*, pág. 211.

⁴³⁵ *Ibidem*, págs. 213-214.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

En definitiva, en el ámbito urbanístico, el promotor que pretenda realizar una actuación que afecte a un inmueble histórico-artístico deberá atenerse a lo dispuesto en el anteriormente citado artículo 195 de la LOUG, que exige, para la concesión de la licencia municipal, la aportación de la documentación suficiente que defina aquellas actuaciones; y para que éstas puedan iniciarse, tal documentación puede consistir en un proyecto básico, desarrollado posteriormente por medio de un proyecto de ejecución, o en un único documento, habitual en actuaciones que no son de cierta entidad.

No obstante, cuando la obra en cuestión afecta a un inmueble de tal condición, el proyecto básico con frecuencia adolece del suficiente grado de detalle para que los órganos de la Administración cultural determinen la concordancia de la obra con el respeto a los valores culturales que pretenden preservar. Esto tiene una incidencia decisiva en la sustanciación del posterior expediente de concesión de licencia ya que si aquella Administración no da su conformidad al proyecto presentado, el procedimiento en el ámbito municipal no podrá proseguir. Por consiguiente, para evitar demoras innecesarias en la tramitación de los expedientes de licencia de obras en inmuebles histórico-artísticos, sería oportuna la exigencia de un proyecto –llámese de ejecución o como se quiera– que desde el principio defina al máximo la actuación, al menos cuando la actuación, por su contenido o por el bien afectado, tuviera cierta relevancia. Ello no impide que la concreción de ciertos aspectos parciales pueda producirse y validarse por el órgano municipal con posterioridad a la obtención de la licencia. En cualquier caso, para que estas exigencias fueran de aplicación generalizada sería preciso la modificación o el desarrollo reglamentario del artículo 195 de la LOUG, en el sentido apuntado.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

B) INSTRUCCIÓN DEL EXPEDIENTE

De los actos que componen la instrucción del expediente para el otorgamiento de la licencia urbanística ya mencionamos en su momento la necesidad de obtener los informes y autorizaciones de la Administración sectorial; singularmente, por el objeto de nuestro estudio, los de los órganos encargados de la protección del patrimonio cultural. El Ayuntamiento tiene la obligación de recabar dichas autorizaciones sectoriales –si no fueron aportadas con la solicitud–, en aplicación del artículo 13.2 del RDUG, que dispone que “los ayuntamientos no podrán conceder licencia sin la aportación previa de las autorizaciones sectoriales preceptivas que deban otorgar otras Administraciones”.

La redacción del citado precepto reglamentario plantea la duda de quién es el sujeto obligado a aportar la autorización cultural requerida para la prosecución del procedimiento en el ámbito municipal. Evidentemente, parece que dicha obligación va dirigida al promotor. No obstante, el Ayuntamiento no está exonerado de responsabilidad por la omisión de este requisito imprescindible para la instrucción del expediente. De continuar con éste, sería responsable de la ilegalidad de una licencia otorgada sin dicho requisito, y, al mismo tiempo, incurriría en una conducta sancionable en el ámbito cultural, si fuera el caso⁴³⁶. La obligación del órgano municipal se traduce, pues, en la realización de los trámites que sean necesarios para recabar la autorización sectorial, de conformidad con lo

⁴³⁶ Además, el incumplimiento por parte del ayuntamiento de tal obligación podría dar lugar, en su caso, a la resarcibilidad de los perjuicios causados al interesado mediante el mecanismo de la reclamación de responsabilidad patrimonial prevista en los artículos 139 y siguientes de la LRJPAC.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

dispuesto en el artículo 74.1 de la LRJPAC, que establece como principio de ordenación del procedimiento, su impulso de oficio⁴³⁷.

Además, dentro de la propia entidad local otorgante de la licencia es preciso recabar los informes técnicos y jurídicos sobre la conformidad de la actuación con la legalidad urbanística, según disponen los artículos 195.2 de la LOUG y 12.2 del RDUG.

El RSCL prescribe en su artículo 9.1.3º que los informes que se emitan en el procedimiento de concesión de licencias deberán remitirse a la Corporación con una antelación mínima de diez días respecto de la fecha en que termine el plazo resolutorio, pero no precisa el momento de su petición. En este sentido, GONZÁLEZ PÉREZ considera irrelevante la referencia temporal de la petición cuando el informante pertenece al departamento que tramita el expediente, pero si no es así, “ha de tenerse en cuenta aquella circunstancia del momento de la expiración del plazo para informar, con objeto de pedirse el informe con antelación suficiente para poder emitirlo.”⁴³⁸ Por otra parte, el mismo artículo 9.1.3º considera favorables los informes no remitidos al órgano competente en el plazo antes indicado.

El artículo 15 del RDUG establece que el otorgamiento o denegación de la licencia se hará a la vista de cuantos datos e informes obren en el expediente, lo que permite deducir que, tanto los emitidos por los órganos de la propia organización municipal como los de las otras administraciones afectadas –entre

⁴³⁷ Argumenta al respecto MONEDERO MONTERO DE ESPINOSA que impulsar es hacer mover una cosa, e impulsar el procedimiento es la acción dirigida a que éste avance hasta su conclusión. El impulso de oficio del procedimiento supone que la Administración por propia iniciativa realice cuantas actividades se precisen para que llegue a su fin, al margen de cualquier actividad de los interesados (VV.AA., *Régimen jurídico...*, ob. cit., pág. 490).

⁴³⁸ GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Nuevo régimen...*, ob. cit., pág. 216.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

ellas la de protección del patrimonio—, van a resultar debidamente valorados a la hora de dictar resolución. No obstante, la relevancia de unos y otros no es la misma: los informes técnicos y jurídicos de los servicios municipales carecen del valor vinculante que tienen los emitidos por la Administración cultural. A los primeros les es de aplicación el artículo 83.1 de la LRJPAC, que con carácter general los considera no vinculantes⁴³⁹, mientras que los segundos superan esta categoría, como se ha afirmado con anterioridad.

La jurisprudencia del TS confirma esa diferente relevancia de los dos tipos de pronunciamientos, como observa DÍEZ SÁNCHEZ, al declarar que la ausencia del informe técnico y jurídico del órgano municipal no vicia de nulidad el acto, ya que no implica que se haya prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido⁴⁴⁰. Sin embargo, la jurisprudencia distingue de estos informes, aquellos otros que tienen la consideración de verdaderas autorizaciones administrativas, que se exigen como condición previa para la obtención de la licencia, cuya inobservancia vicia a ésta de nulidad de pleno derecho⁴⁴¹. La STS de 9 de marzo de 1998 (Aranz. 1998, 1893) lo explica de esta manera:

“Pero el citado precepto [el artículo 9.1.3º del RSCL] establece que los «informes» a emitir por los Organismos pertinentes se entenderán como formulados favorablemente al proyecto técnico presentado, si transcurren dos meses desde la solicitud de licencia.

⁴³⁹ Así lo viene a decir GONZÁLEZ PÉREZ (*ibidem*, págs. 216-217).

⁴⁴⁰ DÍEZ SÁNCHEZ, J. J., “Intervención en el uso del suelo”, libro colectivo *Derecho urbanístico estatal y autonómico* (coord. QUINTANA LÓPEZ, T.), Tirant lo Blanch, 2001, pág. 663.

⁴⁴¹ *Ibidem*, págs. 663-664.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

Es claro, que tal presunción de la bondad del informe presentado, por ese mero transcurso temporal sin ser emitido el mismo, viene referido y es aplicable para el supuesto concreto y preciso de la formulación de informes por los organismos técnicos apropiados para ello, pero de ningún modo tal consecuencia puede ser predicada cuando se trata no de informes sino de autorizaciones administrativas exigidas como requisito previo y necesario para la obtención de la licencia, constituyendo tal autorización verdadera «conditio sine qua non» para la obtención de la licencia, ya sea ésta concedida de modo expreso o por silencio positivo, de tal modo que el simple transcurso del referido plazo, sin ser emitido el juicio administrativo sobre la autorización solicitada, de ningún modo presupone la concesión de la necesaria autorización.”

Sin tratarse de autorizaciones cuya obtención ha de seguir un procedimiento previo y ajeno al municipal –como es el caso de una parte importante de las pertenecientes al ámbito del patrimonio cultural⁴⁴²–, ciertos informes de la Administración sectorial tienen un carácter preceptivo y vinculante que hace ineludible su toma en consideración, pese a la demora de su recepción por el órgano instructor del expediente⁴⁴³. Sin llegar a la drástica sanción de nulidad de pleno derecho, la omisión de este trámite puede ser causa de anulabilidad del procedimiento. Pero la amenaza de que éste quede viciado está siempre latente cuando la cumplimentación del trámite depende de una administración distinta de la instructora, dada la limitación de plazos de que

⁴⁴² Véase cómo se aborda la cuestión de la separación de procedimientos en el ámbito cultural y urbanístico en el apartado correspondiente de este mismo capítulo.

⁴⁴³ Es el caso del informe que, conforme al artículo 32 de la LPCG, deberá emitir la Consellería de Cultura en relación con las actuaciones que afecten a inmuebles integrantes del patrimonio cultural de Galicia, pero que están desprovistos de una declaración formal que reconozca su valor cultural (véase el estudio de su régimen jurídico en el capítulo V).

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

disponen. Para evitarlo, el artículo 42.5.c) de la LRJPAC prevé la posibilidad de suspender el transcurso del plazo máximo legal para resolver el procedimiento y notificar la resolución en este caso:

“Cuando deban solicitarse informes que sean preceptivos y determinantes del contenido de la resolución a órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses.”⁴⁴⁴

Además de los actos de instrucción tendentes a la obtención de los informes que sea necesario recabar, no se prevé en el procedimiento de concesión de licencias urbanísticas, al margen de la subsanación de posibles deficiencias o para modificar el proyecto primitivo, ningún otro trámite que permita al peticionario deducir alegaciones, ya que su pretensión ya se contiene en la solicitud y en la documentación que la acompaña⁴⁴⁵. Con todo, no puede negarse la posibilidad de que terceros sujetos puedan formular sus alegaciones como interesados en el procedimiento, conforme al artículo 31.1.c) de la LRJPAC⁴⁴⁶.

⁴⁴⁴ Esta facultad aparece también reconocida en el artículo 83.3 de la LRJPAC, en los siguientes términos:

“De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la resolución del procedimiento, en cuyo caso se podrá interrumpir el plazo de los trámites sucesivos.”

No obstante, el apartado 4 del artículo 83 rebaja las posibilidades de su aplicación práctica cuando el órgano que solicita el informe y el informante pertenecen a distintas administraciones.

⁴⁴⁵ GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley del Suelo...*, t. III, ob. cit., pág. 1734.

⁴⁴⁶ Este artículo reconoce como interesados en el procedimiento administrativo a:

JULIÁN ALONSO GARCÍA

Más dudoso es que éstos tengan derecho al trámite de audiencia que prevé el artículo 84 de la LRJPAC⁴⁴⁷, en virtud del cual, instruidos los procedimientos, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrán de manifiesto a los interesados para que puedan alegar los documentos y justificaciones que estimen pertinentes.

Tampoco tiene cabida, en principio, la actividad probatoria en el procedimiento de otorgamiento de licencia dado que, como observa GONZÁLEZ PÉREZ, el objeto de éste es únicamente verificar si el proyecto presentado se ajusta o no a las presiones legales y a la ordenación urbanística vigente, sin plantearse discrepancias acerca de la exactitud de los hechos⁴⁴⁸.

C) RESOLUCIÓN DEL EXPEDIENTE

Para rematar el expediente de tramitación de la licencia urbanística habrá de dictarse una resolución administrativa, sin perjuicio de otras formas de finalización⁴⁴⁹. Compete resolver al Ayuntamiento, según los artículos 195.2 de la

“Aquéllos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva.”

⁴⁴⁷ Así lo advierte GONZÁLEZ PÉREZ, refiriéndose a las disposiciones de la antigua Ley de 17 de julio de 1958, de procedimiento administrativo, reguladoras de estos derechos (*Nuevo régimen...*, ob. cit., págs. 220-222).

⁴⁴⁸ La práctica de la prueba sólo tendrá sentido en supuestos muy concretos: por ejemplo, si la obra en proyecto afecta o no a la armonía del paisaje (GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley del Suelo...*, t. III, ob. cit., pág. 1731, nota 45). CHOLBI CACHÁ, sin embargo, sostiene que cuando es necesaria una inspección ocular se estaría entrando en la fase de formación de la opinión del técnico informante, más que en una actividad probatoria propiamente dicha (*El régimen de la comunicación...*, ob. cit., pág. 353).

⁴⁴⁹ Éstas son el desistimiento, la renuncia al derecho en que se funde la solicitud, la declaración de caducidad y la imposibilidad material de continuarlo por causas sobrevenidas, según el artículo 87 de la LRJPAC.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

LOUG⁴⁵⁰ y 13.1 del RDUG, según el procedimiento previsto en la legislación de régimen local. Dentro del ente municipal corresponde esa atribución al alcalde, conforme al artículo 21.1 de la LBRL, cuyo apartado *q)* le confiere la competencia para otorgar licencias, salvo que las leyes sectoriales se la atribuyan expresamente al Pleno o a la Junta de Gobierno Local.

En cualquier caso, la resolución que entre en el fondo del asunto deberá, de conformidad con el artículo 15 del RDUG, fundarse en cuantos datos e informes obren en el expediente administrativo. Ello conlleva la necesidad de motivar la decisión adoptada, cuando menos si ésta resulta denegatoria de la solicitud planteada. El acto resolutorio podrá contener alguno de los siguientes pronunciamientos:

a) Declarar la inadmisibilidad: Cuando la solicitud o la documentación que la acompañe adolezcan de defectos no subsanables –tras los requerimientos que oportunamente se realicen–, el órgano competente declarará sin más su inadmisibilidad, sin entrar en el fondo del asunto.

b) Otorgar la licencia: Si la solicitud reúne todas las condiciones exigidas por la legislación y el planeamiento urbanístico, el órgano competente deberá resolver en sentido estimatorio, otorgando la licencia⁴⁵¹.

⁴⁵⁰ Este artículo de la LOUG en realidad alude al municipio para atribuirle la competencia en el otorgamiento de las licencias urbanísticas.

⁴⁵¹ El artículo 17.1 del RDUG determina el contenido del acto autorizatorio, en los siguientes términos:

“El acto por el que se otorgue la licencia deberá consignar expresamente, además de cualesquiera otras especificaciones requeridas por las disposiciones vigentes o que el órgano competente considere oportuno incluir, los siguientes extremos:

- a) Clasificación y calificación urbanística del suelo objeto de la actuación.
- b) Finalidad de la actuación y uso al que se destinará.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

c) Denegar la licencia: El artículo 12.3 del RDUG establece que toda denegación de licencia deberá ser motivada. La motivación constituye un elemento esencial de las decisiones administrativas y consiste en expresar las razones que fundamentan la resolución adoptada, “con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho”, como exige el artículo 54.1 de la LRJPAC.

d) Otorgar la licencia con condiciones: La jurisprudencia declara de forma reiterada, según GONZÁLEZ PÉREZ, que el hecho de condicionar la concesión de la licencia no vulnera su carácter reglado, pero tal condicionamiento no será admisible cuando la normativa aplicable lo prohíba. Así, mientras no estén prohibidas las condiciones, sólo se admitirán si derivan directamente de la normativa específica, sin hacerla más gravosa⁴⁵². Con todo, estas condiciones proceden con frecuencia de las que vienen impuestas en las autorizaciones de la Administración cultural, suponiendo para los promotores importantes cargas adicionales.

Los artículos 195.5 de la LOUG y 16.1 del RDUG contemplan de análoga forma los plazos para resolver los procedimientos de otorgamiento de licencias, diferenciando según se trate de obras mayores o menores. En el primer caso será de tres meses, y de un mes en el segundo⁴⁵³. Los plazos comenzarán a contar,

c) Altura, volúmenes y ocupación de parcela permitidos.

d) Cuantía en que se presupuestan las obras.

e) Situación y emplazamiento de las obras.

f) Nombre o razón social de promotor.

g) Técnico autor del proyecto y director de las obras.

h) Plazos para el inicio y terminación de las obras.”

⁴⁵² GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Nuevo régimen...*, ob. cit., págs. 233-234.

⁴⁵³ PENSADO SEIJAS mantiene que esta disposición de la LOUG debió ser modificada por la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, del emprendimiento y de la competitividad económica de

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

según ambos preceptos, desde la presentación de la solicitud con la documentación completa en el registro del Ayuntamiento. No obstante, debemos entender que el plazo para resolver se iniciará desde el momento mismo de la presentación de la solicitud, vaya o no acompañada de toda la documentación que sea exigible. Por tanto, si fuera menester realizar un requerimiento para que el interesado complete su documentación, se produciría la interrupción de ese plazo, pero la cumplimentación de los documentos requeridos no daría lugar al inicio de uno nuevo. Así lo confirma el RSCL en su artículo 9, apartados 4º y 6º, y la propia LRJPAC en el apartado 3.b) de su artículo 42, que establece que en los procedimientos iniciados a solicitud del interesado, el plazo de resolución empezará a contar desde la fecha en que la solicitud haya entrado en el registro del órgano competente para su resolución, y en el 5.a), que dispone la suspensión de dicho plazo durante el tiempo que media entre aquel requerimiento y su efectivo cumplimiento.

Por otra parte, las disposiciones citadas de la LOUG y del RDUG proclaman la regla general del silencio administrativo positivo⁴⁵⁴. No obstante, el artículo 195.1 establece que en ningún caso se entenderán adquiridas por silencio administrativo licencias en contra de la legislación o el planeamiento urbanístico⁴⁵⁵. Esta regla general del silencio positivo debe ser matizada: en aquellos supuestos en que la intervención solicitada se autoriza mediante licencia directa –cuando tenga lugar dentro del ámbito de un plan de protección

Galicia, dado que el control de las obras menores se realiza ahora mediante el mecanismo de la comunicación previa, que, por no ser un acto administrativo sino privado, no admite la aplicación de la regla del silencio administrativo (“Estudo sobre a Lei 9/2013, do 19 de decembro, do emprendimento e da competitividade económica. Unificación normativa da tramitación integral das actividades e obras en Galicia”, *Regap*, núm. 46, julio-diciembre, 2013, págs. 163-164).

⁴⁵⁴ La excepción la contempla el apartado 7 del artículo 195, para determinados usos y actividades en suelo rústico.

⁴⁵⁵ En parecidos términos, el artículo 16.2 del RDUG.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

debidamente aprobado– el régimen es el antes indicado; mientras que si se mantiene la necesidad de la doble autorización administrativa, el efecto que produce el acto presunto es el contrario. Así, según manifiesta ALONSO IBÁÑEZ, el artículo 23.1 de la LPHE –que encuentra su equivalencia en el artículo 40.2 de la LPCG⁴⁵⁶– consagra un sistema, reafirmado por la doctrina jurisprudencial, que no admite el silencio positivo en relación con las obras que pretendan ejecutarse en inmuebles integrantes del patrimonio histórico⁴⁵⁷, aplicable en ámbitos en los que se conserva la autorización cultural.

En cualquier caso, si como es de esperar, la licencia es expresa, habilita al promotor para ejecutar la actuación solicitada en los plazos que establece, so pena de caducidad⁴⁵⁸.

4. OTROS PROCEDIMIENTOS DE CONTROL SOBRE LAS ACTUACIONES EN LOS INMUEBLES CON VALOR CULTURAL

A) LA TRAMITACIÓN DE LAS AUTORIZACIONES ARQUEOLÓGICAS

a) Las intervenciones arqueológicas: autorización y desarrollo

⁴⁵⁶ Uno y otro precepto establecen que no podrán otorgarse licencias para la realización de obras en inmuebles protegidos que requieran autorización de la Administración cultural, hasta que ésta sea concedida.

⁴⁵⁷ ALONSO IBÁÑEZ, M. R., *Los espacios culturales...*, ob. cit., pág. 146.

⁴⁵⁸ El régimen de caducidad de las licencias urbanísticas aparece regulado en el artículo 18 del RDUG, que remite en su apartado 1 al planeamiento general para fijar los plazos que producen este efecto en las obras de edificación, por razón de demora en la iniciación y finalización de éstas, así como por su interrupción. En su defecto, según el apartado 2, el plazo de inicio no podrá exceder de un año y el de terminación de tres, desde que fue otorgada la licencia, no pudiendo suspenderse las obras más de seis meses.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

El control administrativo de las actuaciones arqueológicas deberá formalizarse a través de unos específicos cauces procedimentales dispuestos en función de la fase en la que se encuentren aquellas. Así, primeramente habrán de seguirse los diversos trámites orientados a la autorización del proyecto definitivo de la intervención y posteriormente se continuará la instrucción del procedimiento que, en su caso, validará su ejecución.

Los requisitos exigibles para que se autoricen las intervenciones arqueológicas se especifican en el artículo 61 de la LPCG. Conforme a su apartado 1, la solicitud irá acompañada “de un proyecto que contenga un programa detallado y coherente, que acredite la conveniencia e interés científico de la intervención y avale la idoneidad técnica del arqueólogo director”⁴⁵⁹, y habrán de acompañarse, según el apartado 2, de la autorización del propietario del terreno en el que se pretenda actuar. En realidad, el solicitante de la intervención arqueológica no es precisamente el propio promotor sino un especialista en la materia que habitualmente actúa a cuenta de él⁴⁶⁰.

El apartado 3 del artículo 61 dispone que la resolución autorizatoria indicará “las condiciones a que han de atenerse los trabajos así como el museo en que habrán de depositarse los materiales y la documentación escrita o gráfica complementaria correspondiente”. Tal como prevé este artículo 61, los indicados

⁴⁵⁹ Si la solicitud fuera presentada por una persona física extranjera deberá estar avalada por una institución científica en materia de arqueología radicada en su país.

⁴⁶⁰ El artículo 5 del Decreto 199/1997, de 10 de julio, que regula la actividad arqueológica de Galicia establece lo siguiente:

“Podrán solicitar y obtener autorización para dirigir y realizar las actividades reguladas en la presente disposición, todas las personas que posean el título superior con estudios de prehistoria y arqueología, con experiencia demostrada en la actividad para la que se solicita la correspondiente autorización. En caso de que la titulación sea de una universidad extranjera, los títulos deberán estar homologados por el Estado español.”

JULIÁN ALONSO GARCÍA

requisitos se detallan en una norma reglamentaria, concretamente en el Decreto 199/1997, de 10 de julio, que regula la actividad arqueológica en Galicia⁴⁶¹. La solicitud de intervención arqueológica debe reunir los requisitos impuestos por la norma legal y la reglamentaria, que son exigibles de antemano a los promotores que pretendan ejecutar cualquier actuación urbanística en ciertos ámbitos afectados por una declaración formal de valor cultural. Es el caso, conforme al artículo 6.2 del Decreto 199/1997, de aquellas obras que tengan lugar en los espacios señalados en el artículo 63.1 de la Ley, a saber, en los conjuntos históricos, zonas arqueológicas o yacimientos catalogados o inventariados, cuando la Consellería de Cultura o la figura de planeamiento vigente determine la necesidad de realizar intervenciones arqueológicas.

De conformidad con el artículo 8 del Decreto 199/1997, la solicitud de intervención arqueológica será resuelta por el director general de Patrimonio Cultural, a la vista del informe previo de su Servicio de Arqueología, indicando en la resolución autorizatoria, como se ha señalado, las condiciones a que han de atenerse los trabajos y el museo destinatario de los materiales y de la documentación escrita o gráfica complementaria que corresponda. El expediente habrá de resolverse en el plazo de dos meses, de suerte que, transcurrido este plazo sin dictarse resolución, se entenderán desestimadas las solicitudes.

⁴⁶¹ El artículo 6.1 del Decreto 199/1997 dispone que todas las solicitudes de autorización necesarias para el desarrollo de las intervenciones arqueológicas propiamente dichas se deberán presentar ante la Consellería de Cultura e irán acompañadas de los documentos justificativos de poseer los requisitos de capacitación profesional y experiencia, y el proyecto que contenga un programa detallado y coherente, que acredite la conveniencia y el interés científico de la actividad y avale la idoneidad técnica del arqueólogo director (que deberá incluir la metodología y plan de los trabajos, planos topográficos de su situación y emplazamiento, medios materiales y personales con los que se cuenta para su desarrollo, tiempo de ejecución, etc.) Además, deberá adjuntarse un documento acreditativo de que cuenta con la autorización de los titulares del terreno o inmueble donde se proyecte la actividad arqueológica, un presupuesto detallado, un plan de protección o conservación del patrimonio arqueológico objeto del proyecto y el convenio o acuerdo que regule, en su caso, la colaboración económica de una persona física o institución extranjera.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

No obstante, como antes hemos señalado, la que hemos descrito constituye una primera fase en el desarrollo de la intervención arqueológica y de su control por parte de la Administración. Así, la tramitación completa de todo el procedimiento debe atravesar por las siguientes etapas⁴⁶²:

1.^a Presentación por parte del promotor, del proyecto y del resto de documentación exigida.

2.^a Autorización por parte del director general de Patrimonio Cultural de la intervención arqueológica, que habrá de concederse en el plazo de dos meses, pasado el cual sin dictarse resolución expresa, la solicitud se entenderá denegada.

3.^a Ejecución de la intervención arqueológica.

4.^a Presentación en el plazo máximo de diez días desde la finalización de la actuación de un informe valorativo o avance de los resultados de la intervención arqueológica⁴⁶³.

5.^a Continuación de la ejecución de la intervención arqueológica.

6.^a Presentación de una memoria técnica, que comprende los documentos necesarios para reflejar todo el proceso de trabajo seguido de acuerdo con los objetivos del proyecto aprobado, describir e interpretar el registro arqueológico

⁴⁶² La cumplimentación de todos estos trámites se establece en los artículos 6 a 11 del Decreto 199/1997.

⁴⁶³ Cuando la actuación se derive de un programa de investigación, en lugar del informe valorativo, se deberá presentar en el plazo máximo de un mes desde la finalización de la actuación, un informe preliminar, que es, conforme al artículo 10.2 del Decreto 199/1997, “aquel que incluye la descripción de los trabajos realizados, documentación gráfica (planimetría, fotografías y diapositivas), y las conclusiones preliminares.”

JULIÁN ALONSO GARCÍA

generado y los resultados globales de la actuación, acompañado todo ello de la documentación gráfica necesaria⁴⁶⁴.

7.^a Aceptación de la memoria, si el director general no comunica ningún reparo en el plazo de tres meses desde su presentación.

Tal como está planteado el procedimiento que han de recorrer los promotores de las intervenciones arqueológicas, pocas dudas caben acerca de la eficacia del control administrativo que se ejerce sobre sus actividades. La singularidad de los bienes culturales afectados justifica el establecimiento de unos cauces formales tan prolijos. Sin embargo, como ya se ha destacado, las actividades arqueológicas de cierta envergadura vienen acompañadas de actuaciones urbanísticas que han de ser también autorizadas tras la sustanciación de sus propios trámites procedimentales. Así, una obra cualquiera que implique un uso del suelo o del subsuelo puede requerir, como obligación adicional apreciada por la Administración cultural, una complementaria actividad arqueológica, y a la inversa, la actuación arqueológica puede implicar un uso del suelo para el que se exige autorización cultural ordinaria y licencia urbanística. De esta forma se entremezclan procedimientos de carácter general y especial en el ámbito de las administraciones autonómica y local, cada uno de ellos con sus particularidades, lo que se traduce en considerables inconvenientes para los ciudadanos. Ello exige, por lo menos dentro de la Administración cultural, la coordinación de los procedimientos de autorización general y específica. Para conseguirlo bastaría con

⁴⁶⁴ Cuando la actuación se vincula a un programa de investigación, en lugar de la memoria técnica, se deberá presentar una memoria interpretativa, que incorpora, conforme al artículo 11.2 del Decreto 199/1997, los mismos contenidos de la memoria técnica y “los estudios parciales y analíticos de detalle con especial referencia a los objetivos planteados en el proyecto de investigación aprobado.” También podrá presentarse al término de la actividad una memoria interpretativa en lugar de la memoria técnica, cuando así lo solicite el director de la actividad arqueológica de forma razonada y sea debidamente aprobada esta sustitución, conforme al artículo 11.3.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

la introducción de medidas de simplificación orgánica y funcional que procuren una mayor coordinación en el ámbito de conocimiento y decisión internos de esa Administración⁴⁶⁵.

b) El control y seguimiento arqueológico de las actuaciones urbanísticas

La realización del control y seguimiento arqueológico de las actuaciones urbanísticas⁴⁶⁶ requiere la sustanciación del procedimiento que prevé el artículo 1.2 del Decreto 199/1997. Dice así este precepto:

“La realización de controles arqueológicos, definidos en el artículo 56.3.º de la Ley 8/1995, del Patrimonio Cultural de Galicia, necesitará autorización de la Dirección General de Patrimonio Cultural. Para ello, es preciso la presentación de una memoria, firmada por un arqueólogo, de los trabajos a realizar en la zona objeto de control, así como el presupuesto y financiación de la actuación. Una vez terminados los trabajos tendrá que presentarse un informe de los mismos.”

Este proceso debe, pues, seguir una tramitación ante la Dirección General de Patrimonio Cultural, en la que se distinguen las siguientes fases:

1.^a Presentación por el promotor de una memoria, firmada por un arqueólogo, de los trabajos que se van a realizar, así como el presupuesto y financiación de la actuación.

⁴⁶⁵ En el capítulo IV se hace una propuesta en este sentido.

⁴⁶⁶ Acerca del control y seguimiento arqueológico véase lo manifestado en el capítulo V de este trabajo.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

2.^a Autorización del director general de Patrimonio Cultural del control arqueológico.

3.^a Ejecución de las obras bajo control arqueológico.

4.^a Presentación de un informe de los trabajos realizados.

En esta somera regulación no se contemplan plazos específicos para el cumplimiento de los diversos trámites que deben realizar los interesados y la propia Administración. Esta imprevisión se explica por la vinculación de esta actividad de control con la propia actividad urbanística que lo motiva, que condiciona los tiempos en que debe desarrollarse su tramitación en el ámbito administrativo. En cualquier caso, es de aplicación, en aquello que requiera la adopción de un criterio procedimental, lo dispuesto con carácter general en la LRJPAC, que se aplicará de forma supletoria.

La función controladora de la Administración se realiza de esta forma mediante la autorización y comprobación de ese otro control más específico que compete durante la ejecución de la obra al profesional elegido por el promotor. Si como resultado del control arqueológico se constata la existencia de restos arqueológicos en el terreno donde se está actuando, la Administración cultural valorará la procedencia de una intervención arqueológica, que también habrá de ser oportunamente autorizada conforme se ha indicado en el apartado anterior.

Lo manifestado en el apartado anterior sobre las disfunciones derivadas de la falta de armonización de los procedimientos de control general y especial, aparece aquí mucho más atenuado. Ello es así porque el control arqueológico no requiere, de suyo, la necesidad de iniciar los trámites para obtener nuevas autorizaciones culturales genéricas ni licencias urbanísticas. Sólo si del control arqueológico se deriva la obligación de acometer algún tipo de intervención

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

específica se complicaría el panorama para el promotor, que debería superar una nueva tramitación procedimental. Así las cosas, no debemos olvidar el componente de incógnita que conlleva la actuación sobre los bienes arqueológicos, que debe ser asumido por los promotores.

B) LA EMISIÓN DE LAS ÓRDENES DE EJECUCIÓN

a) La tramitación procedimental de las órdenes de ejecución

La tramitación de las órdenes de ejecución habrá de seguir los cauces procedimentales generales que establece la LRJPAC. Esta afirmación, aparentemente obvia, no lo es tanto cuando el propio TS se ve en la necesidad de proclamar la sujeción de la práctica de este medio de intervención a las normas del procedimiento común, rechazando la aplicabilidad de las disposiciones procedimentales de índole sancionadora. Así lo dispone en su sentencia de 6 de mayo de 1998 (Aranz. 1998, 3614):

“No cabe tampoco estimación de la alegada inexistencia o irregularidad del procedimiento, ya que no siendo la medida prevista en el artículo 181 [de la Ley del Suelo de 9 abril 1976] citado de carácter sancionador, sino atinente al cumplimiento de las obligaciones de todo propietario de conservar o mantener el objeto de la titularidad dominical en las debidas y exigibles condiciones de seguridad, es claro que no procede el seguimiento de procedimiento sancionador, sino que se han de seguir las normas generales de todo procedimiento administrativo, en el que simplemente han de exigirse los actos de instrucción adecuados a la comprobación de los datos y antecedentes básicos para el pronunciamiento

JULIÁN ALONSO GARCÍA

de la decisión, entre los que se comprenden los informes de los técnicos municipales idóneos en relación con la medida a adoptar y la audiencia y vista de todo lo actuado al interesado para evitar su indefensión y que pueda verificar las alegaciones que estime oportunas y plantear los recursos pertinentes tanto en vía administrativa como jurisdiccional.”⁴⁶⁷

No obstante ser de aplicación las normas reguladoras del procedimiento común, la sustanciación de los diversos actos de instrucción adecuados para la comprobación de los datos y antecedentes básicos para el pronunciamiento de la decisión habrá de observar lo dispuesto en las disposiciones urbanísticas que prevén la tramitación procedimental de la orden de ejecución. En el ámbito de nuestra comunidad autónoma el artículo 199 de la LOUG se limita a prever el recurso a dicho mecanismo “mediante el correspondiente expediente y previa audiencia de los interesados”. Debemos acudir, pues, al RDUG, y en concreto a sus artículos 26 y 27 que contienen los diversos trámites que deben preceder a su emisión.

El procedimiento para la emisión de la orden de ejecución podrá iniciarse de oficio o a instancia de cualquier interesado, como prescribe el artículo 26 del RDUG. Tal como advierten LLISSET BORRELL, LÓPEZ PELLICER y ROMERO HERNÁNDEZ, la iniciación de oficio, se acordará como “como consecuencia de un informe emitido por un técnico municipal, tras comprobar que un inmueble, terreno o urbanización no reúne las debidas condiciones de seguridad, salubridad y ornato públicos; o bien ante las denuncias del cuerpo de bomberos, de la policía municipal o cualquier otro servicio de inspección urbanística.” También podrá iniciarse el procedimiento a instancia de cualquier

⁴⁶⁷ En el mismo sentido debe citarse la STS de 6 de junio de 1998 (Aranz. 1998, 4386).

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

particular, aunque normalmente serán los inquilinos, ocupantes o vecinos de los inmuebles quienes, por ser los más afectados por su estado de deterioro, solicitarán la apertura del expediente⁴⁶⁸. En cualquier caso, no sólo los sujetos que conforme al artículo 31 de la LRJPAC gozan de la condición de interesados, pueden instar la incoación del procedimiento; también los demás ciudadanos, en el ejercicio de la acción pública, tienen esa misma facultad⁴⁶⁹.

Antes de dictarse una orden de ejecución –así lo dispone el artículo 27.1 del RDUG– los servicios municipales deberán emitir un informe técnico y jurídico, y deberá darse audiencia al interesado. La relevancia del informe técnico en este procedimiento no admite duda, ya que, según sea la solución que proponga, así será la resolución del alcalde⁴⁷⁰.

Igualmente, el trámite de audiencia a los interesados, que exige con carácter general el artículo 84 de la LRJPAC, se muestra en este procedimiento especialmente relevante, como destaca RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, ya que son aquellos quienes pueden aportar más datos sobre el estado de los inmuebles⁴⁷¹. La omisión de este trámite determinaría, conforme al artículo 63 de la LRJPAC, la anulabilidad del expediente, y sólo si produce indefensión sería

⁴⁶⁸ LLISSET BORRELL, F., LÓPEZ PELLICER, J. A. y ROMERO HERNÁNDEZ, F., *Ley del suelo. Comentarios al Texto Refundido de 1992*, t. II, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 1993, pág. 480.

⁴⁶⁹ La disposición adicional 4ª de la LOUG reconoce este derecho en su apartado 1, de la siguiente forma:

“Cualquier ciudadano o ciudadana, en ejercicio de la acción pública en materia de urbanismo, puede exigir ante los órganos administrativos y ante la jurisdicción contencioso-administrativa el cumplimiento de la legislación y del planeamiento urbanístico.”

⁴⁷⁰ LLISSET BORRELL, F., LÓPEZ PELLICER, J. A. y ROMERO HERNÁNDEZ, F., *Ley del suelo...*, ob. cit., pág. 480.

⁴⁷¹ RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M., “Deber urbanístico de conservación y órdenes de ejecución: crisis de la regulación tradicional, nuevas regulaciones autonómicas y algunas propuestas”, *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 6, 2002, págs. 281-282.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

causa de nulidad de actuaciones⁴⁷². De esta manera, si el interesado pudo formular sus alegaciones con posterioridad, al interponer recurso contra la resolución por la que se impone la orden de ejecución, la falta del oportuno trámite de audiencia no debe ser vista como impedimento que determine la invalidez de todo el procedimiento⁴⁷³. Por otra parte, la exigencia legal para el órgano administrativo de dar audiencia a los interesados no sólo supone la habilitación de un plazo para que aquellos puedan presentar sus alegaciones, sino que comprende también la obligación de contestarlas⁴⁷⁴.

En materia de protección del patrimonio cultural es de especial interés el mandato contenido en el segundo párrafo artículo 26 del RDUG, que dice lo siguiente:

⁴⁷² GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley del Suelo...*, t. III, ob. cit., pág.1817. El TS viene entendiendo de forma general en varias sentencias que únicamente si el vicio procedimental produce indefensión en el interesado, podrá ser considerado como una causa de nulidad absoluta; entre otras, en la sentencia de 31 de octubre de 1983 (Aranz. 1983, 5276), que señala que “para que los alegados vicios procesales puedan ser constitutivos de nulidad de actuaciones es preciso que a consecuencia de ellos se haya producido indefensión y ésta no puede pretenderse cuando se hayan interpuesto los recursos de reposición o contencioso-administrativo”, porque “la teoría de las nulidades siempre ha de aplicarse con carácter restrictivo, ponderando en cada caso cuáles sean las consecuencias del trámite omitido”. En el mismo sentido, la STSJ de Andalucía de 18 de mayo de 1998 (Aranz. 1998, 2719) declara la nulidad del expediente de emisión de una orden de ejecución por la omisión del trámite de audiencia al interesado en la medida en que le sitúa en situación de indefensión. Por su parte, el TSJ de Galicia en su sentencia de 2 de julio de 1998 (Aranz. 1998, 3103) rechaza el efecto invalidante de todo el procedimiento cuando la Administración se dirige al hijo de una interesada, ya que ello “no ha desembocado para ésta en la práctica en una real y efectiva indefensión, ni ha impedido una adecuada formulación de sus pretensiones” en la vía jurisdiccional.

⁴⁷³ Así lo declara el TS en su sentencia de 28 de septiembre de 1995 (Aranz. 1995, 6690).

⁴⁷⁴ Así lo confirma la STSJ de las Islas Canarias de 25 de junio de 2007 (Aranz. 2007, 327227) que declara la nulidad de las actuaciones sustanciadas en el expediente que concluye con una orden de ejecución, “por no haber dado respuesta a las alegaciones y documentación acompañada en relación a la idoneidad de dichas obras, sin llevar a cabo previamente una inspección total de la edificación, tal y como pedía el propietario.” Con todo, tal como se afirma en la sentencia citada, queda igualmente garantizado el derecho de audiencia del interesado, “siempre que se de posterior traslado a la propiedad para garantizar en el procedimiento su derecho de defensa”, en aquellos supuestos en que la adopción de las órdenes de ejecución deba ser inmediata por razones de seguridad.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

“No podrá dictarse orden de ejecución sin la previa autorización que resulte preceptiva por razón de los regímenes especiales de protección, vinculación o servidumbres legales que afecten al terreno o inmueble de que se trate, salvo las medidas excepcionales de protección cuando exista peligro inmediato de que puedan producirse daños a las personas o peligro inminente de derrumbe de la edificación.”

Conforme al precepto transcrito, en el procedimiento que culmina con la emisión de la orden de ejecución, es obligado recabar la autorización de la Administración sectorial –en este caso la de patrimonio cultural– cuando afecte a algún inmueble con algún grado de protección. Esta exigencia legal debe ser satisfecha, según SÁNCHEZ GOYANES –que cita la STS de 11 de marzo de 1997 (Aranz. 1997, 1670)–, incluso en la hipótesis de que no afecte a elementos protegidos, dado que precisamente la decisión acerca de si afecta a elementos protegidos que forman parte de un todo y en qué medida corresponde al órgano encargado de velar por la protección del patrimonio cultural⁴⁷⁵. En cualquier caso, resulta difícil entender de forma diferenciada una actuación sobre un inmueble protegido que no afecte a sus elementos o partes integrantes. Entendemos, pues, que lo que realmente pretende manifestar el TS en la indicada sentencia es que la protección que se pretende otorgar al inmueble protegido mediante la obligación de recabar la autorización cultural es predicable, por regla general, de todo el inmueble y no de sus partes integrantes.

Por otra parte, la necesidad de que la autorización de Patrimonio se obtenga previamente a la emisión de la orden de ejecución que legitima la obra en

⁴⁷⁵ SÁNCHEZ GOYANES, E., “El deber de conservación, las órdenes de ejecución y la declaración de ruina”, en VV.AA., *Derecho urbanístico de Galicia*, La Ley, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2004, pág. 953.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

el inmueble protegido o en sus elementos integrantes, responde al mandato del artículo 43 de la LPCG, por el que, como veremos, se exige el previo pronunciamiento de la Consellería de Cultura de todas las actuaciones que se pretendan realizar sobre los monumentos y las partes que lo componen, del mismo modo que si estuvieran amparadas en una licencia⁴⁷⁶. En tal sentido, la STS de 11 de marzo de 1997, que antes trajimos a colación, afirma lo siguiente:

“[...] la autorización exigida por el artículo 19 de la Ley de Patrimonio Histórico-Artístico, antes citada [la misma que requiere el artículo 43 de nuestra LPCG], configura la autorización como un requisito previo a la orden de ejecución de obras, pues de su existencia y de los términos de la misma dependerá el contenido de la orden de ejecución. Carece de sentido dictar una orden de ejecución de obras sometida a las modificaciones que puedan resultar de una autorización necesaria. Lo razonable es obtener la meritada autorización y a la vista de su contenido dictar la orden de ejecución de obras que resulten necesarias y pertinentes.”

b) La resolución del órgano municipal por la que se dicta la orden de ejecución

La competencia para dictar las órdenes de ejecución es atribuida en el artículo 26 del RDUG al Ayuntamiento, sin especificar un órgano concreto. Debemos considerar, siguiendo la doctrina del TS, que esa atribución “ha de entenderse concerniente al Ayuntamiento en cuanto Corporación o persona jurídica”, según la sentencia de 6 de mayo de 1998 (Aranz. 1998, 3614), y más

⁴⁷⁶ Véase a tal efecto lo expuesto en el capítulo V acerca del régimen autorizatorio de los monumentos.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

concretamente a su alcalde, en su condición de representante del ente local que le reconoce el artículo 21.1.b) de la LBRL. En cualquier caso, tal como recuerda ORTEGA BERNARDO, la competencia del alcalde para dictar una orden de ejecución se incluiría dentro de la cláusula residual del artículo 21.1⁴⁷⁷, que puede ser encauzada por otros órganos con funciones asistenciales⁴⁷⁸. La sentencia aludida del TS –refrendada por la del mismo tribunal de 23 de noviembre de 1999 (Aranz. 1999, 9524)– incide en esa atribución competencial, asimilándola a la que le habilita para la concesión de licencias municipales, dado que las órdenes de ejecución “en definitiva no son sino una consecuencia de la licencia en su día concedida exigiendo que se mantenga el terreno, urbanización y edificaciones en condiciones iguales o similares a las comprendidas en la licencia.”

El destinatario de la orden de ejecución será, en principio, el propietario del inmueble afectado; no obstante, podrá dirigirse contra quien aparente ser su titular, para evitar, como señala RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, que la Administración se vea abocada a decidir en un ámbito jurídico-civil que no le corresponde⁴⁷⁹.

⁴⁷⁷ El artículo 21.1 de la LBRL dispone lo siguiente:

“El Alcalde es el Presidente de la Corporación y ostenta las siguientes atribuciones:

[...]

s) Las demás que expresamente le atribuyan la leyes y aquellas que la legislación del Estado o de las comunidades autónomas asignen al municipio y no atribuyan a otros órganos municipales.”

⁴⁷⁸ ORTEGA BERNARDO, J., “Las órdenes de...”, ob. cit., pág. 56.

⁴⁷⁹ Llega el autor a tal conclusión a la vista de la STS de 7 de mayo de 1998 (Aranz. 1998, 3620), en RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M., “Deber urbanístico...”, ob. cit., pág. 280. Por su parte, la STS de 12 de septiembre de 1997 (Aranz. 1997, 6791) señala que “El requisito de la previa concreción de las obras a realizar y su presupuesto, en la medida de lo racionalmente posible y previsible, junto con el requerimiento al interesado, constituye por ello un presupuesto necesario e imprescindible para la validez y eficacia de una orden de ejecución.”

JULIÁN ALONSO GARCÍA

La resolución que contenga la orden de ejecución deberá, conforme a los artículos 199.2 de la LOUG y 27 del RDUG, fijar detalladamente las obras que deberán ser realizadas⁴⁸⁰ y el plazo para el cumplimiento de lo ordenado en atención a su magnitud y complejidad⁴⁸¹. Señala SÁNCHEZ GOYANES que este lacónico mandato se completa con lo manifestado por los tribunales de que lo ordenado ha de revestir una concreción suficiente para su cumplimiento, lo que implica aportar la solución a las deficiencias observadas precisando las obras específicas que lo hagan posible. Además, debe indicarse mediante un presupuesto la cuantificación económica de lo ordenado, en la medida de lo racionalmente posible⁴⁸². Esta exigencia de concreción en detalle en la orden de ejecución de las obras que habrán de ejecutarse tiene como contrapunto el cumplimiento por el administrado del mandato previsto en el artículo 199.2 de la LOUG, que prescribe que “Cuando la entidad de las obras lo requiera, el

⁴⁸⁰ Hasta tal punto se impone la obligación de detallar el contenido de las obras, que la STS de 3 de marzo de 1989 (Aranz. 1989, 1718) señala que “Una orden de ejecución de obras debe contener en general una relación detallada de éstas pues en caso contrario se estaría ante una imposibilidad de ejecución que determinaría la nulidad de pleno derecho de aquélla.”

⁴⁸¹ Transcurrido el plazo para la realización de las obras ordenadas sin llevarse éstas a cabo, el alcalde, conforme al artículo 28 del RDUG, procederá a ejecutarlas de forma subsidiaria o a su ejecución forzosa, previo apercibimiento, a través de la imposición de multas coercitivas, sin perjuicio, en su caso, de la exigencia de responsabilidad administrativa, que requeriría la sustanciación del correspondiente expediente sancionador. El procedimiento así configurado, como señala ESTÉVEZ GOYTRE, “es sumamente ineficaz y lleva aparejado un extraordinario número de actuaciones, lo que no se corresponde con lo expeditivo que debiera ser un procedimiento basado en los motivos que lo justifican”, en el que bastaría la concesión de un período voluntario para la realización de las obras ordenadas, y recurrir en último término a los medios de ejecución forzosa que la ley pone en manos de la Administración para asegurar el cumplimiento de los deberes de conservación del propietario del inmueble (*Manual de derecho urbanístico. Doctrina, legislación y jurisprudencia*, 4ª ed., Comares, 2005, pág. 524).

⁴⁸² SÁNCHEZ GOYANES, E., “El deber de conservación...”, ob. cit., pág. 952. En este sentido, la STS de 12 de septiembre de 1997 (Aranz. 1997, 6791) manifiesta lo siguiente:

“El requisito de la previa concreción de las obras a realizar y su presupuesto, en la medida de lo racionalmente posible y previsible, junto con el requerimiento al interesado, constituye por ello un presupuesto necesario e imprescindible para la validez y eficacia de una orden de ejecución.”

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

ayuntamiento exigirá al obligado la solicitud de licencia acompañada del proyecto técnico correspondiente.”

La orden de ejecución dictada conforme al artículo 36.3 de la LPHE, para preservar el derecho de conservación de los bienes históricos, debe ser igualmente detallada y no debe limitarse a hacer un genérico requerimiento por el que se recuerde el cumplimiento de las obligaciones de conservación de dichos bienes. Así se desprende de la STSJ de Extremadura de 30 de noviembre de 2001 (Aranz. 2001, 1312). Además, debe contener un plazo para su ejecución, que, ante el silencio de la ley, será, según BARRERO RODRÍGUEZ, el que la Administración, en este caso autonómica, considere apropiado en atención a la envergadura de las obras que se deban realizar⁴⁸³.

Por otra parte, como cualquier resolución que limita derechos subjetivos o intereses legítimos, la orden de ejecución deberá ser motivada, conforme a los artículos 89.3 y 54 de la LRJPAC, con sucinta referencia de hechos y fundamentos de derecho. Esta exigencia se prescribe en la jurisprudencia de forma expresa en relación con las órdenes de ejecución dictadas por la Administración cultural para hacer cumplir las obligaciones legales de conservación de los bienes históricos. Concretamente, la STSJ de las Islas Canarias de 5 de febrero de 2001 (Aranz. 2001, 257053) lo recuerda de la siguiente forma:

“[...] es reiteradísima la jurisprudencia que exige una motivación suficiente, es decir, que aún en el supuesto de ser sucinta o escuetamente breve, ha de contener en todo caso, la razón esencial de decidir, en lo dispuesto en el acto administrativo, de tal modo que el interesado pueda

⁴⁸³ BARRERO RODRÍGUEZ, C., *La ordenación urbanística...*, ob. cit., págs. 159-160.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

conocer con exactitud y precisión, el cuándo, cómo y porqué de lo establecido por la Administración [...]”

La resolución que ponga fin al procedimiento de emisión de una orden de ejecución deberá dictarse en el plazo máximo de tres meses, de conformidad con el artículo 42.3 de la LRJPAC. Este plazo habrá de contarse, cuando el procedimiento se inicia de oficio, desde la fecha del acuerdo de incoación, y si se inicia mediante solicitud del interesado, desde la fecha en que ésta se presente en el correspondiente registro.

Pero, ¿qué sucede si la Administración no resuelve en plazo? Con arreglo a lo dispuesto en el artículo 44.2 de la LRJPAC, la falta de resolución en plazo produce la caducidad del procedimiento iniciado de oficio. En el supuesto de que el procedimiento se inicie mediante solicitud de un particular, la aplicación de la regla del silencio administrativo positivo que consagra con carácter general el artículo 43.2 de la LRJPAC debe ser matizada en dos sentidos: en primer lugar, dado que la orden de ejecución debe ser detallada y debe fijar un plazo para el cumplimiento de lo ordenado, la solicitud del particular habrá de contener esas precisiones para que se produzca el efecto positivo; y por otra parte, resulta discutible la efectividad de una orden instada por un sujeto que no es directamente interesado, cuando su destinatario no recibe en plazo un mandato concreto del órgano administrativo. Así, sólo sería efectiva la orden si al obligado a cumplirla se le notifica la resolución dentro del plazo legalmente previsto, o fuera de éste si la decisión que contiene es confirmatoria del silencio positivo.

C) LA DECLARACIÓN DE RUINA

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

a) El procedimiento de declaración de ruina de los inmuebles histórico-artísticos según la normativa urbanística

El artículo 201 de la LOUG, que establece el régimen general de aplicación para la declaración de ruina de los inmuebles histórico-artístico y los que no lo son, puntualiza en su apartado 5 que “En los bienes declarados de interés cultural y en los núcleos históricos se estará a lo dispuesto en la legislación del patrimonio histórico aplicable”⁴⁸⁴. Debemos acudir en virtud de esta remisión legal al artículo 41 de la LPCG⁴⁸⁵, que establece la forma de articularse la intervención de la Consellería de Cultura para la defensa de los intereses que le corresponde proteger, en el procedimiento sustanciado en el ámbito local para la declaración de ruina, conforme a la legislación urbanística⁴⁸⁶.

⁴⁸⁴ El artículo 47 del RDUG dispone algo parecido:

“Los expedientes de ruina que afecten a bienes declarados de interés cultural y en los núcleos históricos se atenderán a lo dispuesto en la legislación del patrimonio histórico aplicable.”

⁴⁸⁵ Nos limitaremos en estas páginas al estudio de los aspectos procedimentales más relevantes de la declaración de ruina de los inmuebles histórico-artísticos, aplazando para abordarlo en el capítulo – el análisis del régimen aplicable a los BIC sometidos al expediente para su declaración, dónde nos referiremos en especial a la autorización de los órganos de protección del patrimonio cultural que se precisa para demoler el inmueble.

⁴⁸⁶ La declaración de ruina la regula la LOUG en su artículo 201, a través de un expediente contradictorio iniciado de oficio por el Ayuntamiento o a instancia de cualquier interesado, con audiencia del propietario y de los moradores. También prevé la posibilidad de que el alcalde, bajo su responsabilidad, disponga por motivos de seguridad lo que sea necesario respecto a la habitabilidad del inmueble y desalojo de los ocupantes en caso de inminente peligro. Establece su apartado 2 que se declarará el estado ruinoso en los siguientes supuestos:

“a) Cuando el coste de las obras necesarias exceda de la mitad del coste de reposición de la edificación o de nueva construcción con características similares, excluido el valor del suelo.

b) Cuando el edificio presente un agotamiento generalizado de sus elementos estructurales fundamentales.

c) Cuando se requiera la realización de obras que no pudieran ser autorizadas por encontrarse el edificio en situación de fuera de ordenación.”

JULIÁN ALONSO GARCÍA

Como señala ALEGRE ÁVILA, la coordinación de ambos órdenes competenciales –cultural y urbanístico– lo encontramos en el plano procedimental mediante la atribución a la Administración de patrimonio de la condición de interesada, que le confiere el derecho a ser notificada de la apertura y de las resoluciones que sean adoptadas. Tal condición de interesada permite a aquella efectuar cuantas alegaciones tenga por conveniente, y, paralelamente, conocer el concreto alcance de las causas que han provocado la posibilidad de declarar el estado de ruina del inmueble⁴⁸⁷.

Pero antes de adentrarnos en el estudio del momento y modo en que interviene la Administración cultural en el procedimiento para la declaración del estado ruinoso de un inmueble, analicemos cómo se articula este procedimiento sustanciado en el ámbito urbanístico. Ante todo, no debemos perder de vista el único objetivo que persigue este procedimiento, como destaca el TS en su sentencia de 1 de diciembre de 1998 (Aranz. 1998, 9707): comprobar si el edificio examinado se encuentra en estado de ruina, sin entrar a considerar cualquier otra cuestión acerca de la culpabilidad de sus propietarios u otras cuestiones, que habrán de dilucidarse en otros expedientes. Es esencial en este procedimiento la verificación de la situación física del inmueble en un tiempo determinado mediante la tarea de interpretación de la Administración, basada en la prueba y en la valoración del edificio por medio de los informes técnicos. Esto convierte a la declaración de ruina en un acto administrativo que en todo caso tiene carácter

Se completa este régimen, en la legislación gallega, con lo preceptuado en los artículos 32 a 47 del RDUG.

⁴⁸⁷ ALEGRE ÁVILA, J. M., *Evolución y régimen...*, t. II., ob. cit., págs. 190-191.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

reglado, como ha venido constatando el TS, pese a la dificultad para determinar la ruina urbanística al tratarse de un concepto jurídico indeterminado⁴⁸⁸.

En la tramitación del expediente de declaración de ruina debemos distinguir dos procedimientos distintos en función de si aquella es ordinaria –ya sea económica, técnica o urbanística– o inminente. El expediente declarativo contiene una regla general, la audiencia al propietario y a los moradores del inmueble, que sólo cede cuando la declaración de ruina haya sido solicitada por el propietario y no existan moradores en el edificio, y en el supuesto de ruina inminente⁴⁸⁹. El procedimiento ordinario contradictorio, en palabras de FERRANDO CORELL, desestima la urgencia en su resolución porque el riesgo de derrumbamiento no se considera inminente, de suerte que “admite un trámite que permite un mejor, por más contrastado y evaluado, estudio de la situación real de la edificación.”⁴⁹⁰

La regulación de la competencia para declarar la ruina de las edificaciones en la legislación reguladora de la materia se muestra imprecisa. La atribución de dicha competencia en los expedientes de ruina inminente aparece expresamente reconocida al alcalde; no obstante, la norma evita otorgar a un órgano concreto del Ayuntamiento la función resolutoria en el procedimiento ordinario. Tanto la LOUG como el RDUG, y el resto de normas aplicables, se limitan a conferir la competencia para declarar la ruina al Ayuntamiento, lo que, a la luz de lo dispuesto en la legislación de régimen local, permite atribuir al alcalde la función resolutoria en este tipo de expedientes, en aplicación de la cláusula residual del

⁴⁸⁸ ORTEGA BERNARDO, J., “La declaración de ruina”, *RDU*, núm. 157, noviembre, 1997, págs. 51-52.

⁴⁸⁹ ESTÉVEZ GOYTRE, R, *Manual de derecho...*, ob. cit., págs. 516-517.

⁴⁹⁰ FERRANDO CORELL, J. V., *Edificios ruinosos, supuestos de declaración y procedimiento*, 4ª ed., Thomson, Civitas, 2008, pág. 358.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

artículo 21.1.s) de la LBRL, de igual modo que hemos señalado en relación con las órdenes de ejecución. Así, la STS de 8 de noviembre de 1996 (Aranz. 1996, 8010) afirma de forma concluyente que, como quiera que la ley urbanística “atribuye tal facultad de declaración de ruina al Ayuntamiento sin especificar el órgano, es llano que hay que entender que conforme a ese precepto de la Ley de Bases de Régimen Local en relación con la norma estatal del art. 183.1 de la Ley del Suelo⁴⁹¹, la competencia para declarar la ruina es ostentada sin duda alguna por los Alcaldes de los respectivos Ayuntamientos.”⁴⁹²

b) El procedimiento contradictorio ordinario de declaración de ruina

El expediente ordinario para la declaración de ruina de un inmueble se puede iniciar a instancia de interesado o de oficio. El artículo 35.2 del RDUG considera a tal efecto como interesada, entre otros, “a toda persona, física o jurídica, que alegue daño o peligro de daños propios derivados de la situación actual de la construcción.”⁴⁹³ Junto con su solicitud, el interesado deberá

⁴⁹¹ El equivalente al artículo 183.1 del Texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana, aprobado por el Real decreto 1346/1976, de 9 de abril, es, en la legislación gallega, el citado artículo 201.1 de la LOUG.

⁴⁹² Sin embargo, la jurisprudencia no es unánime sobre esta cuestión, como pone de relieve FERRANDO CORELL, que termina afirmando que, salvo en los supuestos de ruina inminente, en los que se otorga la competencia expresamente al alcalde, serán los órganos municipales de funcionamiento colegiado los que se consideran revestidos de dicha competencia (*Edificios ruinosos...*, ob. cit., págs. 350-357).

⁴⁹³ Incluiríamos entre éstos, según FERRANDO CORELL, a los propietarios y ocupantes (arrendatarios, usufructuarios, prearistas, etc.) del inmueble que acrediten su condición, pero también otros que tengan directa relación con el caso que se suscita, tales como los propietarios y ocupantes de los predios colindantes (*ibidem*, págs. 361-365).

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

acompañar un informe de un facultativo competente en el que se justifique la causa para instar la declaración de ruina del inmueble⁴⁹⁴.

De conformidad con el artículo 36.1 del RDUG, la iniciación de oficio del procedimiento se acuerda como consecuencia del informe emitido por los servicios técnicos del Ayuntamiento que justifique la adopción de la declaración. También se iniciará de oficio el expediente como consecuencia de denuncia de cualquier ciudadano⁴⁹⁵ –aunque no sea interesado–, una vez que los servicios técnicos municipales realicen las comprobaciones que permitan decidir sobre su incoación (artículo 36.2)⁴⁹⁶. Para TOLOSA TRIBIÑO, el acuerdo de apertura de oficio del expediente –que, dada la inexistencia de norma que atribuya expresamente la competencia, habrá de ser dictado por el alcalde o el órgano en el

⁴⁹⁴ El artículo 37 establece cuál debe ser el contenido de la solicitud y la documentación que deba acompañarla, de la siguiente manera:

“1. Si el procedimiento se iniciara a instancia de los interesados, se harán constar en el escrito que éstos presenten los datos de identificación relativos al inmueble, el motivo o motivos en que se basa el estado de ruina y la relación de los moradores, cualquiera que fuese el título de posesión, así como los titulares de derechos reales sobre el inmueble, si los hubiere.

2. Al escrito de iniciación se acompañará informe de facultativo competente, en el que se justifique la causa de instar la declaración de ruina, el estado físico del inmueble, y se acredite asimismo si en el momento de la petición el edificio reúne, a su juicio, condiciones de seguridad y habitabilidad suficientes que permitan a sus ocupantes la permanencia en él hasta que se adopte el acuerdo que proceda.

3. Si el que solicita la declaración de ruina es el propietario del inmueble, acreditará también su titularidad.”

⁴⁹⁵ Considera el artículo 35.3 legitimado para denunciar la situación de ruina de una construcción “cualquier persona física o jurídica, aunque no alegue la existencia de daños o peligros para sí o sus bienes o intereses legítimos.”

⁴⁹⁶ La facultad de la Administración para iniciar el procedimiento de declaración de ruina, afirman LLISSET BORRELL, LÓPEZ PELLICER y ROMERO HERNÁNDEZ, no es una facultad discrecional, sino reglada (*Ley del suelo...*, ob. cit., pág. 501). En apoyo de esta afirmación se pronuncia el TS en su sentencia de 28 de enero de 1992 (Aranz. 1992, 1417).

JULIÁN ALONSO GARCÍA

que delegue— constituye un acto de trámite, no susceptible de una impugnación independiente del que pone fin al procedimiento⁴⁹⁷.

Conforme al artículo 38.1 del RDUG, el siguiente trámite en el expediente ordinario de declaración de ruina —el que realmente lo distingue del urgente— lo constituye el traslado a los interesados (propietarios, moradores y titulares de derechos reales sobre el inmueble) de los informes técnicos, para que formulen alegaciones y presenten la documentación que consideren oportuna para la defensa de sus derechos. Tal como manifiestan diversas sentencias, entre las que se encuentran la STS de 31 de mayo de 1982 (Aranz. 1982, 4166) y la STS de 21 de noviembre de 1990 (Aranz. 1990, 8947), la omisión o defectuosa sustanciación del trámite de audiencia en este procedimiento no conlleva necesariamente, en aras del principio de economía procesal, la nulidad de la resolución recurrida; sólo si ha provocado indefensión al interesado producirá este radical efecto.

La intervención de la Administración de patrimonio como interesada en el procedimiento de declaración de ruina tiene lugar en este preciso trámite de audiencia, a tenor del artículo 41.1 de la LPCG. Es en este momento cuando la Consellería de Cultura deberá pronunciarse acerca de la posibilidad de demolición del inmueble o, en el caso de que su deterioro no sea suficiente para declararlo en ruina, de las medidas que sea necesario adoptar para garantizar la preservación de sus valores culturales. En el caso de que la situación de la edificación aconseje su derribo, total o parcial, el pronunciamiento de la Consellería de Cultura constituiría más que un simple informe: adoptaría la forma de una resolución autorizatoria o denegatoria. La trascendencia del trámite de audiencia a la Administración cultural para que pueda intervenir como interesada es tal, que su

⁴⁹⁷ TOLOSA TRIBIÑO, C., *El uso del suelo: planeamiento urbanístico e intervención administrativa*, Dapp, Publicaciones Jurídicas, 2005, pág. 428.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

omisión invalidaría el procedimiento. Así, el TS declara en su sentencia de 1 de diciembre de 1998 (Aranz. 1998, 9707), como causa de anulación de la resolución por la que se declara la ruina de un edificio con valor histórico-artístico, sometido al régimen de los BIC, la ausencia de este trámite procedimental.

Tras la cumplimentación del trámite de audiencia, los servicios técnicos municipales evacuarán, según el artículo 39 del RDUG, un dictamen pericial, previa inspección del inmueble; y a la vista de todo lo actuado, los servicios municipales competentes elevarán una propuesta al órgano que va a resolver (artículo 40.1).

El procedimiento ordinario deberá concluir con una resolución expresa debidamente fundada. En este sentido, GONZÁLEZ PÉREZ sostiene que la resolución está cumplidamente motivada cuando indica las causas legales determinantes de la declaración y acepta determinados informes⁴⁹⁸; y FERRANDO CORELL señala que no basta con que contenga una declaración genérica, o que simplemente recomiende las actuaciones que se deben realizar, sino que debe ser taxativa, concretando los fundamentos sobre los que se apoye el pronunciamiento⁴⁹⁹. En cualquier caso, la resolución del expediente declarará total o parcialmente el estado de ruina del inmueble, o que éste no se encuentra en tal situación⁵⁰⁰. La resolución deberá, conforme al artículo 42 del RDUG, notificarse

⁴⁹⁸ GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley del Suelo...*, t. III, ob. cit., pág. 1902.

⁴⁹⁹ FERRANDO CORELL, J. V., *Edificios ruinosos...*, ob. cit., págs. 385-386.

⁵⁰⁰ El artículo 41 del RDUG prescribe de esta forma cuál será el contenido de la resolución:

“1. La resolución del expediente habrá de contener alguno de los pronunciamientos siguientes:

a) Declarar el inmueble en estado de ruina, ordenando la demolición. Si existiera peligro en la demora, el alcalde acordará lo procedente respecto al desalojo de los ocupantes.

b) Declarar en estado de ruina parte del inmueble cuando esa parte tenga independencia constructiva del resto, ordenando, asimismo, su demolición.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

a todos los que hubieran sido parte en el mismo y a todos los moradores del inmueble, se hayan personado o no en el expediente, indicando, en su caso, el plazo en que deberán ejecutarse las obras. De conformidad con el artículo 40.3, la notificación de la resolución del expediente deberá efectuarse en el plazo de seis meses desde su inicio, transcurrido el cual, se considerará desestimada la declaración de ruina instada por los interesados⁵⁰¹.

c) El procedimiento sumario para la declaración de ruina inminente

A diferencia del procedimiento declarativo ordinario, la declaración de ruina inminente permite prescindir de los trámites del expediente contradictorio, para permitir de esta forma que el Ayuntamiento acuerde el inmediato desalojo de los ocupantes del inmueble y las medidas de seguridad que sean pertinentes⁵⁰².

c) Declarar que no hay situación de ruina, ordenando las medidas pertinentes destinadas a mantener la seguridad, salubridad y ornato públicos del inmueble de que se trate.

2. En los dos últimos casos del número anterior, el acuerdo determinará las obras necesarias que deba realizar el propietario.”

⁵⁰¹ Entiende FERRANDO CORELL que no es frecuente que se produzca la terminación del expediente por silencio administrativo, ya que se trata de una competencia de policía de seguridad que difícilmente admite retraso. No obstante, si se llegará a producir sería de aplicación el régimen previsto en la LRJPAC, que establece las consecuencias derivadas del incumplimiento del deber de resolver en los procedimientos iniciados de oficio y a instancia de los interesados (*Edificios ruinosos...*, ob. cit., pág. 384).

⁵⁰² El artículo 44 del RDUG establece los cauces procedimentales que deben seguirse en caso de ruina inminente, en los siguientes términos:

“1. Cuando, como consecuencia de comprobaciones realizadas por los servicios de la Administración, de oficio o en virtud de denuncia de particulares, o como consecuencia del escrito de iniciación del expediente de ruina, se estime que la situación de un inmueble o construcción ofrece tal deterioro que es urgente su demolición y existe peligro para las personas o bienes en la demora que supone la tramitación del expediente, el alcalde acordará el desalojo de los ocupantes y adoptará las medidas referidas a la seguridad de la construcción.

2. A tal efecto, recibida la instancia solicitando declaración de ruina o la denuncia de cualquier persona, se dispondrá con carácter de urgencia una visita de inspección,

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

Prevalece aquí la seguridad de las personas y los bienes sobre cualquier otro interés legítimo, como se encarga de recordar el TS en su sentencia de 8 de mayo de 2002 (Aranz. 2002, 4921), cuando afirma que “las garantías formales atinentes a notificaciones o audiencias a interesados, pueden y deben quedar subordinados en aras del interés público prevalente, a la ordenación y ejecución urgente e inmediata de actos administrativos, cuando el contenido de los mismos esta basado en la evitación de inminentes peligros, para las personas y bienes en general”⁵⁰³.

El expediente de ruina inminente se inicia del mismo modo que si se tratara del procedimiento contradictorio; no obstante, su tramitación diferenciada puede producirse de inicio o tras la incoación de aquel procedimiento ordinario cuando sobrevengan circunstancias que determinen la adopción de medidas urgentes⁵⁰⁴. Tras la inspección que de forma urgente han de realizar los técnicos municipales, éstos deberán emitir su informe que, o bien determinará la inmediata

emitiéndose informe por los técnicos municipales. El informe versará sobre las condiciones de seguridad y habitabilidad del inmueble y riesgo de daños a terceros, proponiendo, en su caso, la adopción de medidas excepcionales de protección, tales como apeos o apuntalamientos, que hayan de aplicarse con carácter inmediato.

3. El alcalde adoptará la resolución que proceda en plazo de veinticuatro horas desde la recepción de los informes.”

⁵⁰³ La urgencia de la situación justifica, según la STS de 2 de febrero de 1995 (Aranz. 1995, 1089) que el Ayuntamiento prescinda de los trámites que lleva consigo el expediente contradictorio de ruina, para evitar dilaciones que puedan ocasionar perturbaciones graves a las personas y a los bienes.

⁵⁰⁴ DÍEZ SÁNCHEZ mantiene que el procedimiento sumario de ruina inminente puede tener un doble origen, dependiendo de las circunstancias concurrentes: como incidental al ordinario, en cuyo caso las actuaciones municipales provocadas por la urgencia constituyen piezas incidentales al procedimiento ordinario, o puede tener sustantividad propia e independiente (“Intervención en el uso...”, ob. cit., págs. 711-712). Por su parte, ESTEVEZ GOYTRE destaca dos fases en el procedimiento de ruina inminente: una para la adopción de las medidas que procedan con carácter de urgencia, tendentes a evitar daños a personas o bienes, y otra que sólo será necesaria cuando la declaración de ruina inminente no suponga la demolición del edificio, y que tiene por objeto la tramitación ulterior del expediente contradictorio (*Manual de derecho...*, ob. cit., pág. 520).

JULIÁN ALONSO GARCÍA

demolición del inmueble, o bien permitirá la continuación ordinaria del expediente por los trámites ordinarios, pudiendo en ambos casos adoptarse medidas excepcionales de apeo o apuntalamiento.

Pese a la urgencia que impera en la tramitación del expediente, la Consellería de Cultura, según dispone el artículo 41.2 de la LPCG, debe ser debidamente consultada sobre las medidas necesarias para garantizar el mantenimiento de las características y elementos singulares del edificio, y el órgano municipal deberá atenerse a los términos previstos en la resolución que aquélla dicte autorizando en su caso el derribo. La indicada consulta constituye, pues, la excepción a la omisión del trámite de audiencia en este tipo de expedientes.

El procedimiento sumario de ruina inminente concluye con una resolución que deberá dictarse de forma urgente, dentro de las veinticuatro horas desde que el órgano resolutorio recibe los informes de los servicios técnicos. Esta premura en la decisión municipal, exigida en el artículo 44.3 del RDUG, dificulta enormemente la consulta a la Consellería de Cultura, lo que sugiere que deban emplearse medios telemáticos de comunicación interadministrativa que eviten las dilaciones propias de los formalismos habituales. Tal como se mencionó anteriormente, a diferencia del procedimiento ordinario, en el que no se establece expresamente en la norma cuál es el órgano competente para resolver, en el procedimiento sumario es el alcalde quien tiene reconocida de forma explícita esa potestad, que se fundamenta en la urgencia de las medidas que deben adoptarse.

D) EL TRÁMITE DE EMISIÓN DE INFORME DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

Para situarnos en el trámite procedimental en el que debe emitir la Consellería de Cultura su informe de afección patrimonial, debemos acudir a la normativa de la que emana el instrumento de ordenación, particularmente la legislación urbanística. Sobre esta cuestión, la STSJ de Galicia de 27 febrero de 2004 (Aranz. 2004, 722), invocando una STS de 11 de marzo de 2002, declara lo siguiente:

“[...] Desde el punto de vista urbanístico, los Planes Especiales han de seguir en su tramitación los procedimientos que las normas urbanísticas exigen, requiriendo, en su caso, la intervención del ente autonómico para la Aprobación Definitiva. Si, además, se trata de un Plan Especial incluido en la órbita del artículo 20 de la LPH [su apartado 1 es el equivalente al artículo 45 de la LPCG] habrá de contar con el informe sectorial autonómico, que este precepto expresamente contempla. De este modo, el requisito exigido por el artículo 20 de la LPH no sustituye a los establecidos por la legislación urbanística sino que es un requisito adicional que se añade a los que imponen las normas urbanísticas.”

En la tramitación de un instrumento de planeamiento, una vez que éste sea aprobado inicialmente, la Consellería de Cultura deberá pronunciarse sobre la compatibilidad de su contenido con la protección de los elementos histórico-artísticos incluidos en su ámbito espacial. Este pronunciamiento de la Administración sectorial cultural, aparece reconocido en el artículo 85.3 de la LOUG, que prevé en el procedimiento de aprobación de los planes generales un trámite preceptivo, simultáneo al de información pública, que tiene por finalidad la obtención del informe de las administraciones competentes en cada una de las materias afectadas por el plan general en tramitación. Dispone esto el aludido precepto:

JULIÁN ALONSO GARCÍA

“Al mismo tiempo que el trámite de información pública, la administración municipal deberá recabar de las administraciones públicas competentes los informes sectoriales que resulten necesarios, que habrán de ser emitidos en el plazo máximo de un mes, salvo que la legislación sectorial señale otro plazo.”

En la tramitación del planeamiento de desarrollo, el régimen aplicable para la emisión del informe de la administración sectorial es el mismo. De esta forma lo establece el artículo 86.1.b) de la LOUG:

“Durante el mismo tiempo en que se realiza el trámite de información pública, la administración municipal deberá recabar de las administraciones públicas competentes los informes sectoriales que resulten preceptivos, que habrán de ser emitidos en el plazo máximo de un mes, salvo que la legislación sectorial señale otro plazo.”

Son de aplicación, pues, las transcritas disposiciones de la LOUG que permiten integrar en el procedimiento de aprobación de los instrumentos de planeamiento el pronunciamiento sectorial de otras administraciones, incluido el que tiene por objeto la protección del patrimonio cultural. Así todo, debemos considerar inaplicable de esos preceptos la duración temporal máxima del plazo señalado para la emisión del informe cultural. La legislación sectorial afectada a la que remite la LOUG prevé –por lo menos en lo que se refiere a la protección del patrimonio cultural– idénticos plazos con independencia del objeto protegido. Se establece expresamente en la LPCG que cuando el informe del plan afecta un conjunto histórico debidamente declarado, habrá de emitirse en el plazo de tres meses desde su presentación ante el órgano cultural, resultando positivo el silencio administrativo si transcurrido ese plazo no se produce el

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

pronunciamiento⁵⁰⁵. Esta regla, aplicable en la tramitación de los planes especiales de protección conforme al artículo 45.1, es extensible en la de las demás figuras de planeamiento que incidan sobre el área afectada por la declaración del conjunto histórico, como prescribe el artículo 45.2. Reproducimos a continuación el mencionado artículo 45:

“1. La declaración de un conjunto histórico determinará la obligación para el Ayuntamiento en que se encuentre de redactar un plan especial de protección del área afectada. La aprobación definitiva de este plan requerirá el informe favorable de la Consellería de Cultura, que se entenderá positivo transcurridos tres meses desde su presentación.

La obligatoriedad de dicha normativa no podrá excusarse en la preexistencia de otro planeamiento contradictorio con la protección ni en la inexistencia previa de planeamiento general.

2. Cualquier otra figura de planeamiento que incida sobre el área afectada por la declaración de un conjunto histórico precisará, igualmente, informe favorable de la Consellería de Cultura, en los términos previstos en el apartado anterior.”

En relación con las otras categorías de BIC y con los demás inmuebles pertenecientes al patrimonio cultural de Galicia, sean o no formalmente declarados, es de aplicación el mismo plazo de tres meses que con carácter general contempla el artículo 32.4 de la LPCG, resultando el mismo efecto positivo del silencio administrativo en el caso de no se produzca a tiempo la

⁵⁰⁵ AMOEDO SOUTO entiende de aplicación a los informes emitidos en este ámbito lo dispuesto en el artículo 43.4.a) de la LRJPAC, en virtud del cual, si son extemporáneos, sólo pueden confirmar el efecto positivo del silencio (“Os desafíos da protección...”, ob. cit., pág. 120).

JULIÁN ALONSO GARCÍA

emisión del preceptivo informe⁵⁰⁶. En el supuesto de que el informe sea emitido en plazo y en sentido desfavorable, añade este precepto que deberá indicar expresamente, en su caso, las normas vulneradas.

La LPCG contempla además una disposición análoga –el artículo 52.1– aplicable cuando el plan en tramitación incida en un bien incluido en el Catálogo del patrimonio cultural de Galicia, en cuya virtud el órgano competente de la Consellería de Cultura deberá emitir su informe dentro de un plazo de tres meses, superado el cual habrá de entenderse favorable.

Al efecto positivo del transcurso del plazo legalmente previsto sin haberse emitido el informe cultural, debemos añadir la pérdida de su valor vinculante cuando se emite fuera del plazo previsto. Nada impide considerar como favorable el sentido del informe no emitido, o como no vinculante cuando es extemporáneo,

⁵⁰⁶ Sin duda inspirada en los principios de racionalización y simplificación que deben presidir los procedimientos administrativos, la Ley gallega 12/2014, de 22 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas puso fin a la incertidumbre acerca de la duración de los plazos para la emisión del citado informe sectorial, que, a la hora de aplicar la LPCG, era fuente de discrepancias interpretativas entre los departamentos tuteladores del orden urbanístico y del cultural. Ante el silencio de esta ley acerca del plazo para la emisión del informe entendíamos de aplicación, respecto de los BIC diferentes a los conjuntos históricos y los demás inmuebles pertenecientes al patrimonio cultural de Galicia, el plazo de un mes que con carácter general contemplaban los artículos 85.3 y 86.1.b) de la LOUG para los planes generales y especiales, respectivamente. También, el artículo 78 del Reglamento de planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana, aprobado por el Real decreto 2159/1978, de 23 junio, tras especificar en su apartado 1 los aspectos que deben regular los planes especiales de protección para la conservación y valoración del patrimonio histórico y artístico de la Nación y bellezas naturales, establecía lo siguiente en su apartado 4:

“En la tramitación de dichos Planes y Normas Especiales se requerirá el informe de la Dirección General del Patrimonio Artístico, Archivos y Museos, que se entenderá evacuado favorablemente transcurrido un mes desde que fuera requerido.”

Pues bien, la citada Ley 12/2014, tal como indica su exposición de motivos, modifica las distintas leyes sectoriales que regulan la emisión de informes necesarios en la tramitación del planeamiento urbanístico, unificando el plazo para su emisión y los efectos derivados del silencio administrativo.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

si nos atenemos a lo dispuesto en el artículo 83.4 de la LRJPAC, que establece lo siguiente:

“Si el informe debiera ser emitido por una Administración Pública distinta de la que tramita el procedimiento en orden a expresar el punto de vista correspondiente a sus competencias respectivas, y transcurriera el plazo sin que aquél se hubiera evacuado, se podrán proseguir las actuaciones.

El informe emitido fuera de plazo podrá no ser tenido en cuenta al adoptar la correspondiente resolución.”

No obstante, PAREJO ALFONSO invoca el inciso final del artículo 83.3 de la LRJPAC –que exceptúa el efecto positivo del informe preceptivo cuando éste sea determinante en la resolución del procedimiento– para sostener “que la solución procesal procedente es la interrupción del plazo de los trámites aún por cumplir y, por tanto, del plazo para resolver hasta la emisión efectiva del informe”⁵⁰⁷. Entendemos que esta conclusión, que en principio es válida cuando la emisión del informe corresponde a un órgano perteneciente a la misma Administración que la del solicitante, difícilmente encaja en el supuesto que contempla el apartado 4 del artículo 83 de la LRJPAC, donde el órgano que solicita el informe y el informante pertenecen a distintas administraciones; y tampoco se compadece con el sentido positivo que vincula expresamente el artículo 45 de la LPCG con la falta de informe dentro del plazo de tres meses, en la tramitación de un plan protector de un conjunto histórico.

⁵⁰⁷ PAREJO ALFONSO, L., “Urbanismo y Patrimonio...”, ob. cit., pág. 77.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

Por otra parte, la falta de emisión en plazo del informe cultural no determina la invalidez del instrumento de ordenación finalmente aprobado por el órgano municipal. En este sentido se pronuncia el TS en tres sentencias de 24 de noviembre de 2011, en las que, se analiza el incumplimiento por la Consellería de Cultura del plazo para informar en la tramitación de un plan general, concluyendo de forma coincidente que “la Administración municipal podía proseguir la tramitación del expediente, sin que la ausencia del mencionado informe pueda ser considerada causa de nulidad del Plan General aprobado”⁵⁰⁸. En definitiva, cuando la Administración encargada de proteger el patrimonio cultural, bien por dejadez o por considerar que los bienes supuestamente culturales afectados por el plan carecen del suficiente interés que los haga dignos de la debida tutela, no ejerce su función informadora, decae la obligación del órgano municipal de someterse a los dictados de aquella. En apoyo de esta afirmación citamos de nuevo la primera de las sentencias antes referenciadas:

“Pues bien, en lo que se refiere a este último informe, esto es, el de la Consejería de Cultura exigido por el artículo 32 de la Ley 8/1995, de 30 de octubre, ya hemos explicado en el fundamento anterior, al examinar el motivo de casación segundo, que su ausencia no invalida el instrumento de planeamiento aprobado, pues tal informe fue debidamente solicitado al órgano competente, sin que por éste se hubiera emitido ni justificado su no emisión.”

Por consiguiente, el órgano que finalmente va a aprobar el instrumento de ordenación urbanística podrá mantenerlo intacto en lo que afecte a los elementos histórico-artísticos incluidos dentro del ámbito espacial del plan, tras su

⁵⁰⁸ Sentencias dictadas en los recursos de casación 1523/2008 (Aranz. 2012, 2434), 4883/2008 (Aranz. 2012, 2435) y 4884/2008 (Aranz. 2012, 2436).

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

aprobación inicial, cuando el órgano encargado de la tutela del patrimonio cultural no emite su informe, o cuando éste es emitido de forma extemporánea, aunque pretenda la incorporación de determinaciones que exigirían su modificación. Pero para que el plan en cuestión quede así liberado de someterse a las imposiciones procedentes de la Administración cultural, previamente la entidad local debió solicitar adecuadamente, en tiempo y forma, la emisión del informe sectorial.

De conformidad con los artículos 85 y 86 de la LOUG, una vez recabados los informes sectoriales –o habiendo transcurrido los plazos para su emisión después de haber sido oportunamente solicitados– y cumplimentados los demás trámites que sean pertinentes, el órgano municipal aprobará provisionalmente el plan general o el especial –cuando éste no haya sido previsto en aquel– con la incorporación de las modificaciones que le haya indicado Patrimonio en su informe.

Si el instrumento en tramitación es un plan general, deberá ser remitido, conforme al artículo 85.7, a la consellería competente en materia de urbanismo para su aprobación definitiva. El órgano autonómico analizará la documentación que contiene el proyecto de plan y si se han realizado todos los trámites legalmente previstos. En el caso de que no se aporte el informe de la Consellería de Cultura o no se justifique haberlo solicitado infructuosamente –mediante la cumplimentación de los requisitos formales antes indicados–, el órgano autonómico urbanístico requerirá la oportuna subsanación. Una vez completado el expediente, este órgano aprobará definitivamente el plan –en su totalidad o parcialmente–, lo denegará o señalará las deficiencias que deberán ser

JULIÁN ALONSO GARCÍA

subsanaadas⁵⁰⁹. Para resolver sobre la aprobación definitiva, prescribe el artículo 85.9.d) que la consellería competente en materia de urbanismo deberá analizar la incidencia del plan sobre las materias de competencia autonómica, lo que se traduce, en lo que afecta a la materia de nuestro estudio, en la comprobación de la cumplimentación de lo informado por Patrimonio.

A nuestro juicio, planteada como está la tramitación del plan general, poco más se podría aportar para mejorar la protección de los ámbitos espaciales culturales. Ello es así dada la finalidad de ordenación global que tiene esta figura de planeamiento, en principio poco proclive a la incorporación de disposiciones pormenorizadas⁵¹⁰. Si acaso, no estaría de más que el citado artículo 85 prevea un mecanismo para impedir cualquier alteración de la delimitación aceptada por la Consellería de Cultura de los elementos histórico-artísticos o de las disposiciones protectoras informadas favorablemente que por su generalidad no requieren de conocimientos especializados, antes de la aprobación definitiva del plan. Para conseguirlo habría de reconocerse en la norma la posibilidad de que la consellería competente en materia de urbanismo formule los requerimientos que sean necesarios para garantizar el cumplimiento de lo informado por los órganos culturales, antes de resolver sobre la aprobación del instrumento de ordenación. La oportunidad de una modificación legislativa como la propuesta se justifica por las numerosas aportaciones que en el trámite de información pública y de las administraciones sectoriales puede acoger un plan de esta naturaleza, que pueden repercutir en el mantenimiento de tales determinaciones protectoras.

⁵⁰⁹ Si son relevantes deberá volver a instarse la aprobación definitiva del plan, pero si son de escasa importancia pueden ser subsanaadas sin necesidad de cumplimentarse este trámite ante el órgano autonómico.

⁵¹⁰ En el capítulo IV se hace una propuesta sobre la función informadora de afección cultural del planeamiento general, que se reduciría a aspectos genéricos de la protección y la delimitación de los ámbitos culturales afectados.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

Si el instrumento que se está tramitando es un plan especial, su validación por la consellería de urbanismo no se manifiesta a través de una aprobación definitiva, sino mediante un informe preceptivo y vinculante, tras la aprobación provisional en sede municipal, según lo dispuesto en el artículo 86.1 de la LOUG. Si el órgano autonómico advierte la omisión injustificada del informe cultural, requerirá, antes de emitir su informe urbanístico, la aportación del primero o la justificación de su petición en forma. Cumplidos estos trámites, el ayuntamiento procederá a su aprobación definitiva.

La aprobación presunta de los instrumentos de planeamiento constituye un mecanismo de simplificación que aporta agilidad a su tramitación procedimental. No obstante, la siempre deseable simplificación no puede hacernos perder de vista la verdadera función protectora de las figuras de ordenación de los espacios culturales. La determinación de unos plazos prefijados y la aplicación del silencio administrativo positivo están plenamente justificados cuando el instrumento en tramitación es un plan general o cuando afecta a espacios culturales distintos a los conjuntos históricos. Pero cuando el objeto protegido es un BIC perteneciente a esta categoría, la tramitación del plan especial que preceptivamente ha de ordenarlo requiere de una mayor cautela procedimental que permita la incorporación de las prescripciones de los órganos culturales, ya que no debemos olvidar que con la aprobación del plan la Consellería de Cultura pierde sus funciones autorizatorias en beneficio del Ayuntamiento. Así, sería oportuno modificar el plazo de tres meses previsto en el artículo 45.1 para que aquellos emitan su informe, ampliándolo por lo menos hasta los seis meses. Esta ampliación de plazo dará un mayor margen a la Administración cultural para hacer a los tramitadores del plan los requerimientos que considere necesarios, de forma que puedan adaptar el instrumento de ordenación a las exigencias de protección. Dichos requerimientos podrán ser tan precisos como se considere

JULIÁN ALONSO GARCÍA

oportuno ya que, como se ha indicado, la Administración cultural no tendrá una nueva oportunidad para fiscalizar las actuaciones urbanísticas que afecten a los inmuebles histórico-artísticos no singularizados dentro de los conjuntos históricos.

E) LOS PROCEDIMIENTOS DE EVALUACIÓN AMBIENTAL

a) La evaluación ambiental estratégica de planes y programas

La Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental diferencia dos procedimientos –uno ordinario y otro simplificado– de evaluación ambiental estratégica de planes y programas y sus modificaciones, que adopten o aprueben las administraciones públicas, en atención a su mayor o menor complejidad, ámbito de aplicación o afección al medio ambiente⁵¹¹. En ambos casos el plan o programa puede ser promovido, conforme al artículo 5.2.a), por una persona física o jurídica, pública o privada, con independencia de la administración competente para su adopción o aprobación. El procedimiento ordinario consta de dos fases diferenciadas que concluyen, respectivamente, con la elaboración por el promotor de un estudio ambiental estratégico y con una declaración ambiental estratégica

⁵¹¹ El artículo 6.1 de la Ley 21/2013 reserva el procedimiento ordinario de evaluación ambiental estratégica para los planes y programas y sus modificaciones que se adopten o aprueben por una Administración pública y cuya elaboración y aprobación venga exigida por una disposición legal o reglamentaria o por acuerdo del Consejo de Ministros o del Consejo de Gobierno de una comunidad autónoma, cuando establezcan el marco para la futura autorización de proyectos de agricultura, ganadería, acuicultura, pesca, energía, minería, transporte, turismo, ordenación del territorio, etc., los que afecten a espacios de la Red Natura 2000 y los que estén comprendidos entre los que han de someterse a evaluación ambiental estratégica simplificada, cuando así lo decida caso por caso el órgano ambiental en el informe ambiental estratégico o a instancia del promotor. Serán objeto de una evaluación ambiental estratégica simplificada, según el artículo 6.2, las modificaciones menores de los anteriores planes y programas o que establezcan el uso a nivel municipal de zonas de reducida extensión, y los que, estableciendo un marco para la autorización en el futuro de proyectos, no cumplan los demás requisitos que se requieren para su sometimiento a evaluación ambiental estratégica ordinaria.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

formulada por el órgano ambiental. El procedimiento simplificado se resuelve por el órgano ambiental mediante la emisión del informe ambiental estratégico⁵¹².

En los dos procedimientos se deberá consultar a las administraciones públicas afectadas, para que emitan su informe. En el procedimiento ordinario se prevé, de conformidad con el artículo 19.1 de la Ley 21/2013, un trámite de consultas previo a la elaboración del estudio ambiental estratégico, en virtud del cual el órgano ambiental deberá solicitar a la Administración sectorial que emita su informe en un plazo de cuarenta y cinco días desde que se les facilite el borrador del plan o programa y el documento inicial estratégico que fue aportado por el promotor con su solicitud⁵¹³. Tras la elaboración del estudio ambiental estratégico, se realiza una nueva consulta a las mismas administraciones públicas afectadas, conforme al artículo 22, que deberán emitir el informe que le solicite el órgano sustantivo o el promotor⁵¹⁴ en el plazo mínimo de cuarenta y cinco días desde que reciben la versión inicial del plan o programa y el estudio ambiental estratégico.

El artículo 30 contempla en el procedimiento simplificado, antes de la formulación del informe ambiental estratégico, un único trámite de consultas a las administraciones afectadas, que habrán de emitir sus respectivos informes en un

⁵¹² Tanto la declaración ambiental estratégica como el informe ambiental estratégico tendrán la naturaleza de informe preceptivo y determinante, de conformidad con los artículos 5.2.d) y e), y 25.2 de la Ley 21/2013.

⁵¹³ Añade el último párrafo del artículo 19.1 que “En todo caso, el promotor podrá reclamar a la Administración competente la emisión del informe, a través del procedimiento previsto en el artículo 19.1 de la Ley 29/1998, de 13 julio de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.” Por su parte, el apartado 2 del artículo 19 dispone lo siguiente:

“Recibidas las contestaciones a las consultas, el órgano ambiental elaborará y remitirá al promotor y al órgano sustantivo, el documento de alcance del estudio ambiental estratégico, junto con las contestaciones recibidas a las consultas realizadas.”

⁵¹⁴ Corresponderá al promotor realizar las consultas cuando así venga impuesto en la legislación sectorial aplicable.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

plazo máximo de cuarenta y cinco días desde que se lo solicite el órgano ambiental adjuntando el borrador del plan o programa y el documento ambiental estratégico⁵¹⁵.

El contenido del informe de la Dirección General de Patrimonio Cultural en estos procedimientos, a juicio de AMOEDO SOUTO, no difiere respecto del que emite en el curso de la tramitación de las diferentes figuras de planeamiento conforme a la LPCG y la LOUG. Deberá, en tal sentido, manejar las determinaciones específicas y las más transversales y genéricas previstas en aquellas, para garantizar la adecuada determinación, descripción y protección del patrimonio cultural presente en el área afectada⁵¹⁶. El informe de la Dirección General, según el autor citado, habrá de referirse a los elementos culturales formalmente declarados conforme a la ley, debiendo describirse con precisión sus entornos y establecerse las adecuadas medidas protectoras⁵¹⁷. Tal como sugiere el artículo 32 de la LPCG, entendemos que el mencionado informe debe identificar también otros elementos histórico-artísticos carentes de una declaración formal de valor cultural, y prescribir medidas para protegerlos cuando el plan o programa objeto de evaluación estratégica los ponga en peligro de destrucción o deterioro.

La sucesión de trámites procedimentales que derivan en la emisión de varios informes por parte de la Consellería de Cultura nos lleva a plantearnos si la norma no estará avocando a una repetición innecesaria de pronunciamientos de idéntico contenido. La reiteración informadora se acentuaría cuando el plan

⁵¹⁵ También en este procedimiento simplificado se faculta en todo caso al promotor para “reclamar a la Administración competente la emisión del informe, a través del procedimiento previsto en el artículo 29.1 de la Ley 29/1998, de 13 julio de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa” (artículo 30).

⁵¹⁶ AMOEDO SOUTO, C. A., “Ambiente cultural...”, ob. cit., págs. 275-276.

⁵¹⁷ *Ibidem*, pág. 276.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

evaluado es un instrumento de ordenación urbanística, en cuya tramitación, como se ha señalado en páginas anteriores, también es preceptivo el informe sectorial de la Administración cultural, y más aún cuando los proyectos que lo desarrollen han de contar una vez más con la conformidad de dicha Administración.

Entendemos que en estos trámites sucesivos no se van añadiendo relevantes aportaciones en defensa del patrimonio cultural, por lo que sería conveniente una modificación del apartado 3 del artículo 32 de la LPCG –que establece la obligación de solicitar el informe de la Consellería de Cultura en la tramitación de las antiguas evaluaciones de impacto y efecto ambiental– de forma que se produjera una reducción de aquellos. Así, ante todo habría de indicarse expresamente –si se considera oportuno– la exigencia del informe cultural en las evaluaciones ambientales estratégicas de planes y programas, y a continuación distinguirse en qué tipo de procedimientos ambientales y en relación con qué planes o programas, de forma que se evite la reiteración informadora en las distintas fases por las que habrá de atravesar un plan de carácter general que deba ser desarrollado posteriormente.

Además, ya que el citado artículo 32 contempla la obligación informadora de la Consellería en la tramitación de las evaluaciones ambientales y también de las figuras de planeamiento urbanístico, se impone algún tipo de exención de dicha obligación en las primeras cuando ya tenga que cumplimentarse en el procedimiento de aprobación de las segundas.

b) La evaluación de impacto ambiental de proyectos

La tramitación de la evaluación de impacto ambiental de proyectos, cuando ésta sea exigible conforme a la Ley 21/2013, deberá sustanciarse

JULIÁN ALONSO GARCÍA

previamente al otorgamiento de la autorización administrativa o a la decisión resolutoria en cualquier otra forma de control que en el ámbito cultural y urbanístico tenga por objeto un proyecto de actuación. Así se infiere de la referencia genérica a los procedimientos de evaluación ambiental que hace el citado artículo 32.3 de la LPCG, y también, en la esfera urbanística, de la prescripción contenida en el artículo 196.3 de la LOUG, que literalmente dice:

“En el supuesto de que los actos de edificación y uso del suelo y del subsuelo sujetos a licencia urbanística requirieran previa evaluación de impacto ambiental, no se podrá otorgar la licencia municipal con anterioridad a la declaración de impacto o efectos ambientales dictada por el órgano ambiental competente, o cuando hubiera sido negativa o se incumplieran las medidas correctoras determinadas en la misma.”

El artículo 7 de la Ley 21/2013 distingue, en función de la potencial incidencia del proyecto sobre el medio ambiente, dos procedimientos diferenciados de evaluación ambiental: uno ordinario y otro simplificado⁵¹⁸, que culminan con la formulación por parte del órgano ambiental de una declaración de

⁵¹⁸ La norma enumera los proyectos que habrán de someterse a la evaluación de impacto ordinaria, cuando alcancen los umbrales que precisa, a los que añade los que por sus dimensiones serían objeto de una evaluación simplificada, pero, no obstante, son considerados caso por caso por el órgano ambiental conforme a los criterios especificados en la norma, merecedores de una evaluación ordinaria; y también las modificaciones de unos y otros cuando superen aquellos umbrales, y los proyectos objeto de evaluación simplificada, cuando lo solicite el promotor. Se someterán a una evaluación de impacto ambiental simplificada los que se encuentren dentro de los umbrales delimitados por la norma, los no incluidos en los parámetros que se fijan como susceptibles de evaluación ordinaria o simplificada, pero que pueden afectar de forma apreciable, directa o indirectamente a espacios de la Red Natura 2000, y las modificaciones –no sujetas a evaluación ordinaria– de las características de un proyecto incluido en los umbrales que determinan su sujeción a una declaración ordinaria o simplificada, que hayan sido autorizados o se estén ejecutando, y puedan tener efectos adversos significativos sobre el medio ambiente.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

impacto ambiental o un informe de impacto ambiental, respectivamente⁵¹⁹. En cualquiera de los dos procedimientos, el promotor⁵²⁰ deberá presentar con su proyecto, una evaluación de su posible incidencia sobre el medio ambiente, indicando, en su caso, los previsibles efectos sobre el patrimonio cultural, y las medidas preventivas, correctoras o compensatorias de los efectos adversos que pudiera provocar su ejecución⁵²¹.

Para que tenga lugar la declaración de impacto ambiental es preceptiva la consulta previa a las administraciones públicas afectadas. Esta consulta habrá de ser formulada, en el procedimiento de evaluación ordinaria, por el órgano sustantivo competente por razón de la materia para autorizar o ejercer cualquier otra forma de control del proyecto, debiendo solicitarse específicamente el informe sobre el patrimonio cultural, cuando proceda. La Administración cultural dispondrá para informar de un plazo máximo de treinta días desde que reciba la petición junto con el estudio de impacto ambiental y la documentación en poder del órgano sustantivo que sea relevante a efectos de la declaración sobre el proyecto (artículo 37 de la Ley 21/2013). Pero con anterioridad al inicio de estos

⁵¹⁹ Ambos tendrán la naturaleza de informe preceptivo y determinante, conforme los artículos 5.3.d) y e), y 41.2 de la Ley. Según manifiestan LOZANO CUTANDA, SÁNCHEZ LAMELAS y PERNAS GARCÍA, es posible, aunque inusual, que, a la vista de la información disponible, la declaración de impacto ambiental concluya rechazando el proyecto por afectar de forma muy negativa al medio ambiente. Con todo, lo habitual es que la declaración se limite a determinar las condiciones necesarias para minimizar los impactos ambientales del proyecto y, a lo sumo, proponer la alternativa menos gravosa para el entorno, buscando de esta forma un equilibrio entre los intereses ambientales y los del desarrollo económico (*Evaluaciones de impacto...*, ob. cit., págs. 109-110).

⁵²⁰ El artículo 5.3.a) de la Ley 21/2013 considera promotor, a los efectos de una evaluación de impacto ambiental de proyectos, a “cualquier persona física o jurídica, pública o privada, que pretende realizar un proyecto de los comprendidos en el ámbito de aplicación de esta ley, con independencia de la Administración que sea la competente para su autorización.”

⁵²¹ Artículos 35.1 y 45.1 de la Ley 21/2013, referidos respectivamente al estudio o documento de impacto ambiental que debe presentar el promotor en el curso de los procedimientos ordinario y simplificado de impacto ambiental.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

trámites, el órgano sustantivo, dentro de su propio procedimiento de autorización del proyecto⁵²², deberá realizar la consulta a las administraciones sectoriales, quienes deberán pronunciarse en el plazo máximo de treinta días desde que reciben la documentación inicial del proyecto (artículos 33.2.b), 34.3 y 34.4).

En el procedimiento simplificado será el órgano ambiental quien, conforme al artículo 46, consulte a las administraciones afectadas⁵²³, que habrán de pronunciarse en el plazo máximo de treinta días desde que reciben el documento ambiental del proyecto.

Con la sustanciación de estos trámites de consultas se da cumplimiento al mandato previsto en el artículo 32.3 de la LPCG, que exige al órgano competente sobre medio ambiente –aunque la norma ambiental atribuye esta función al órgano sustantivo en el procedimiento ordinario– su petición de informe a la Consellería de Cultura, cuyo contenido habrá de incorporarse a la declaración ambiental. La Consellería, a través de la Dirección General de Patrimonio Cultural, deberá, en consecuencia, emitir un informe que, en palabras de AMOEDO SOUTO, constituye la técnica más utilizada hasta el momento para integrar las perspectivas ambientales y culturales en el marco de las evaluaciones de impacto ambiental de proyectos⁵²⁴. Este informe, vinculante según este autor, deberá incorporar el parecer de los servicios arqueológicos de la Dirección General, en el que se valorará, en su caso, la intervención arqueológica autorizada previamente y ejecutada por el promotor, así como la incidencia respecto de los bienes culturales afectados. De esta forma podrá la Dirección General establecer

⁵²² O el promotor a través del procedimiento previsto en el artículo 29.1 de la Ley 29/1998 (artículo 34.4 de la Ley 21/2013).

⁵²³ También podrá hacer las consultas el promotor a través del procedimiento previsto en el artículo 29.1 de la Ley 29/1998 (artículo 46.3 de la Ley 21/2013).

⁵²⁴ AMOEDO SOUTO, C. A., “Ambiente cultural...”, ob. cit., págs. 274-275.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

las eventuales medidas correctoras que obligatoriamente deberá observar el promotor de la actuación⁵²⁵.

También la emisión de sucesivos informes por parte de la Administración cultural resulta a nuestro juicio innecesaria por redundante, sobre todo cuando los proyectos evaluados desarrollan planes y programas ya sometidos a evaluación ambiental estratégica. La modificación del artículo 32 antes propuesta debería contener, además, una previsión que impidiera la reiteración de informes con idéntico o similar contenido, de suerte que los emitidos en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental de proyectos se diferencien por su mayor nivel de detalle respecto de los que requieran las evaluaciones de planes y programas.

Al mismo tiempo, se plantea una mayor concreción en la Ley 21/2013 de los proyectos que han de ser sometidos a una evaluación ambiental ordinaria o simplificada, por su afección significativa al patrimonio cultural. Para ello sería útil especificar en la norma qué se incluiría en este concepto: si se refiere únicamente a los bienes culturales declarados conforme a la legislación protectora del patrimonio o se amplía a aquellos otros con significación histórica, arqueológica, artística, etc., no reconocida formalmente.

F) EL PROCEDIMIENTO DE COMUNICACIÓN PREVIA

Como hemos destacado en el capítulo II, en el ámbito urbanístico el artículo 194.4 de la LOUG excluye de los actos sujetos a comunicación previa – por exigir la obtención de la preceptiva licencia– los que consisten en actuaciones en edificios cuyo valor cultural haya sido formalmente declarado. Sin embargo, el

⁵²⁵ *Ibidem*, págs. 256-257.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

silencio de la norma urbanística sobre el sometimiento al régimen de licencia o comunicación previa de las actuaciones en inmuebles declarados distintos de las edificaciones, o en aquellos otros que no hayan sido distinguidos con un reconocimiento formal, permiten ampliar el campo de actuación del mecanismo más simplificado de comunicación previa. Además, también podemos conseguir una simplificación del procedimiento de control por medio de la comunicación previa en otros supuestos que establezcan las leyes, tal como prescribe el citado artículo 194.4.

El procedimiento que ha de seguirse para la tramitación de la comunicación previa se contempla, en relación con las actuaciones que pretendan realizarse sobre los inmuebles histórico-artísticos, en la legislación urbanística, dado que nuestra ley de patrimonio cultural no prevé, como ya se ha indicado, este mecanismo como forma de control administrativo. Por tanto, debemos acudir al artículo 194.5 de la LOUG para encontrar el régimen procedimental que es de aplicación en la tramitación de las comunicaciones previas.

De conformidad con el citado precepto, el promotor de la actuación⁵²⁶ deberá comunicar al Ayuntamiento su intención de llevarla a cabo, con una antelación mínima de quince días a la fecha en que pretenda iniciarla. La comunicación deberá describir suficientemente las características de la intervención sobre el inmueble, e ir acompañada, en su caso, del proyecto técnico y de la copia de las autorizaciones o informes sectoriales legalmente exigibles. Estos últimos documentos son de obtención preceptiva si la actuación afecta a un inmueble con valor histórico-artístico –el interesado los debió solicitar y la Consellería de Cultura, resolver–, con carácter previo al inicio del procedimiento

⁵²⁶ Éste será un sujeto privado, pero también podrá serlo una Administración pública, según el artículo 198.1 de la LOUG.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

en el ámbito urbanístico. Sin embargo, la exigencia legal no es de aplicación en lo que se refiere a la aportación de proyecto técnico –tal como hemos señalado en su momento al aludir a la documentación que debe acompañar a la solicitud de licencia– cuando se trata de obras menores en edificios con valor cultural no declarado o usos de escasa entidad que afectan a inmuebles que gozan o no de distinción formal.

Dentro del plazo antes señalado de quince días desde la presentación de la comunicación previa con la documentación preceptiva, el Ayuntamiento realizará una comprobación del cumplimiento de los requisitos y un examen de los documentos presentados, requiriendo, si procede, la subsanación de las deficiencias observadas, en cuyo caso se produce una interrupción de aquel plazo. Podrá el órgano municipal, en tal situación, adoptar las medidas provisionales que entienda oportunas para evitar toda alteración de la realidad en contra de la ordenación urbanística aplicable, debiendo dictar dentro de los quince días siguientes a la adopción de cualquier medida, la orden de ejecución que proceda para garantizar el cumplimiento de la legalidad.

El expediente no concluye con una resolución si la comunicación previa cumple con todos los requisitos exigidos, una vez transcurrido el plazo de quince días desde su presentación. En este caso la comunicación constituye título habilitante para el inicio de la actuación, sin perjuicio de las posteriores facultades de comprobación, control e inspección por parte del ayuntamiento respectivo. Sólo en el supuesto de que no sean subsanables los defectos observados, la Administración dictará resolución constatando la “inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, en cualquier dato, manifestación o documento que se aporta o incorpora a la comunicación previa”, previa audiencia del interesado, según prescribe el mismo artículo 194.5 de la LOUG. Esta resolución provoca la

JULIÁN ALONSO GARCÍA

ineficacia de la comunicación efectuada e impide la actuación afectada desde el momento en que se conoce, sin perjuicio de la exigencia de responsabilidad administrativa que proceda y de la restitución, a cuenta del interesado, de la situación jurídica alterada.

Finalmente, el artículo 194 prescribe en su apartado 6 que, cuando se deban realizar diversas actuaciones relacionadas en un mismo inmueble, sólo habrá de presentarse una única comunicación previa, que, entendemos, deberá reflejar los distintos trabajos que simultánea o sucesivamente se pretende ejecutar.

5. CONSIDERACIONES FINALES SOBRE LA FALTA DE UN VERDADERO MODELO PROCEDIMENTAL INTEGRADO

Una vez analizados los diferentes procedimientos propios del ámbito cultural y del urbanístico, podemos afirmar que el ejercicio de la acción de control de las actuaciones urbanísticas sobre los inmuebles histórico-artísticos desde la esfera autonómica y local encuentra en la burocracia administrativa sobradas razones para que nos cuestionemos la finalidad de servicio al ciudadano y al interés público que desempeña la Administración. La garantía de equilibrio entre el interés de los particulares y el de la colectividad se muestra en esta materia seriamente comprometida cuando intervienen las dos administraciones competentes utilizando sus respectivas maquinarias procedimentales. Las diversas vicisitudes que debe afrontar el ciudadano para ver satisfechas sus pretensiones nos lleva a plantearnos si podemos considerar respetuoso con sus derechos ante las administraciones públicas el mantenimiento de los encorsetados trámites burocráticos actualmente existentes, a los que resignadamente se ve abocado, que restan agilidad al sistema. Se necesita, pues, un procedimiento ágil que procure la

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

necesaria racionalización en el ejercicio de la función de control y que garantice la cooperación institucional entre administraciones. Sin embargo, como hemos visto, la ausencia de un procedimiento único y la concurrencia de múltiples trámites que deben ser superados por los ciudadanos, cual carrera de obstáculos, para ver satisfechas sus legítimas expectativas, dificultan la satisfacción de aquellas aspiraciones generales.

No tenemos siquiera la oportunidad de acudir a un supuesto procedimiento administrativo común que, aún admitiendo diversas especialidades procesales, diera al sistema la coherencia que se debe exigir a la acción administrativa de control previo de las actuaciones sobre los inmuebles culturales⁵²⁷. Todo lo contrario: nos encontramos ante diversos cauces procedimentales aplicables a cada aspecto específico propio de la técnica de control empleada y del régimen de funcionamiento que es propio de la Administración interviniente.

En cualquier caso, el sistema ofrece soluciones a los problemas planteados; sólo se requiere voluntad para abordarlos con decisión. Para ello debemos partir de un modelo que nos sitúa ante dos ámbitos procedimentales diferenciados pero interdependientes. Esa interdependencia exige, por razones de economía procesal, el tratamiento común de algunos trámites, que en el

⁵²⁷ En palabras de GONZÁLEZ PÉREZ y GONZÁLEZ NAVARRO, el llamado procedimiento administrativo común del que hablan la Constitución española y la LRJPAC, “no existe, es inencontrable”. Lo que sí existe son múltiples procedimientos que pueden estar relacionados entre sí (*Comentarios a la Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, 5ª ed., Civitas, Thomson Reuters, 2012, págs. 110-111). Ya GONZÁLEZ NAVARRO mantenía durante la vigencia de la antigua Ley de procedimiento administrativo de 1958, que no existía ese pretendido procedimiento común o general, procedimiento tipo al que habría que referirse para calificar a otros de especiales (“Procedimiento administrativo...”, ob. cit., pág. 419). Señala este autor que, a efectos procedimentales, la especialidad hay que buscarla en la tramitación, no en el fin público que ha de servir, pues si así fuera, habría que concluir que todo procedimiento es especial respecto de los demás (*ibidem*, pág. 415).

JULIÁN ALONSO GARCÍA

ordenamiento vigente no resulta difícil observar. En el capítulo que sigue se analizan algunas propuestas que irían encaminadas a proporcionar agilidad y simplificación a los procedimientos de control previo, que nos permita, en la medida de lo posible, acercarnos a un modelo procedimental integrado.

CAPÍTULO IV

UN RÉGIMEN DE CONTROL PREVIO QUE RECLAMA LA ACCIÓN COORDINADA DE LAS ADMINISTRACIONES INTERVINIENTES

1. EL DOBLE CONTROL ADMINISTRATIVO, CULTURAL Y URBANÍSTICO, DE LAS ACTUACIONES SOBRE LOS INMUEBLES HISTÓRICO-ARTÍSTICOS

En el capítulo II nos hemos referido a las diversas formas de control administrativo que operan en la esfera de actuación de los sujetos intervinientes sobre los bienes culturales inmuebles. Estos medios de control se articulan, como hemos señalado, en torno a las dos administraciones –cultural y urbanística– que ejercen la función de defender los respectivos intereses públicos en juego. Así, ninguna actuación que suponga un uso del suelo o del subsuelo puede quedar al margen de la acción controladora del ayuntamiento respectivo, dado que éste es la más inmediata Administración fiscalizadora de la intención del promotor, y es quién interviene, como señala GÓMEZ MELERO, controlando cualquier actividad, por insignificante que parezca, que afecte a los bienes jurídicos protegidos por la norma urbanística⁵²⁸. Pero, como hemos comprobado a lo largo

⁵²⁸ GÓMEZ MELERO, J. G., *La protección del patrimonio...*, ob. cit., pág. 169.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

de este estudio, si además el inmueble afectado está dotado de valor cultural, la intervención urbanística que pretenda realizarse deberá pasar el filtro del conocimiento de la Administración cultural, quién actuará en función de los superiores intereses que le corresponde proteger.

Como afirma FERNÁNDEZ RODRIGUEZ, –parafraseando la exposición de motivos de la Ley del suelo de 1956–, el control administrativo previo de las actividades que implican un uso artificial del suelo es uno de los casos más antiguos de la actuación del poder público sobre las facultades dominicales, que tiene como finalidad la comprobación de la conformidad de aquellas según las normas aplicables en cada momento⁵²⁹. El régimen jurídico de este control previo se asienta, en las siguientes reglas, que destaca BARRERO RODRÍGUEZ:

1.^a Conservación del principio de dualidad competencial –licencia urbanística y autorización de la Administración cultural– para cualquier intervención sobre un bien cultural en tanto no se apruebe un plan de protección de dicho bien.

2.^a Suficiencia de la licencia municipal a partir del momento en que se apruebe el plan de protección, con el deber de informar a la Administración cultural de las licencias concedidas.

3.^a Mantenimiento en todo caso de la doble autorización para determinadas categorías de bienes culturales⁵³⁰.

En cualquier caso, el sistema de control previo de las intervenciones sobre los bienes culturales inmuebles pivota en torno a la mencionada doble

⁵²⁹ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Manual de derecho...*, 20^a ed., ob. cit., pág. 206.

⁵³⁰ BARRERO RODRÍGUEZ, C., *La ordenación urbanística...*, ob. cit., págs. 276-277.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

autorización administrativa, que es variable en su ejercicio en función del momento en que debe aplicarse y del objeto protegido. Como veremos, ningún bien inmueble cuyo valor cultural sea formalmente declarado –e incluso aquellos otros que no cuenten con tal declaración– se libra de ese doble control administrativo. Este principio general lo enuncia con toda claridad el artículo 23.1 de la LPHE al prescribir que no puedan otorgarse licencias para la realización de obras que requieran, conforme a lo previsto en dicha ley, cualquier autorización administrativa hasta que ésta haya sido concedida. Es ésta una prescripción genérica referida a cualquier actuación que se realice en los bienes integrantes del patrimonio cultural que no tiene su equivalencia en la LPCG. Esta ley contiene en su lugar una disposición similar, el artículo 37, aplicable únicamente a los bienes inmuebles de interés cultural. Más explícito es el artículo 40 de la LPCG que somete las actuaciones que afectan a los bienes de esa naturaleza al siguiente régimen:

“1. La obtención de las autorizaciones necesarias según la presente Ley no altera la obligatoriedad de obtener licencia municipal ni las demás licencias o autorizaciones que fuesen necesarias.

2. No podrán otorgarse licencias para la realización de obras que, con arreglo a la presente Ley, requieran cualquier autorización administrativa, hasta que ésta fuese concedida.”

Pero no sólo la LPCG prevé una disposición en el sentido apuntado; la LPCS –que como sabemos tiene por objeto la protección de un bien tan singular como el Camino de Santiago– incluye un artículo, el 18.2, que de forma análoga a

JULIÁN ALONSO GARCÍA

aquel precepto de la LPCG, manifiesta la necesidad de obtener la autorización de la Administración cultural previa a la correspondiente licencia municipal⁵³¹.

Como sostiene BENÍTEZ DE LUGO Y GUILLÉN, la exigencia de obtener la previa autorización de la Consellería de Cultura no supone una quiebra de la autonomía municipal reconocida en los artículos 137 y 140 de la Constitución, sino que viene impuesta por la necesidad de conjugar los dos órdenes competenciales para dar cumplimiento al mandato del artículo 46 de la Constitución. En virtud de este precepto todos los poderes públicos garantizarán la conservación del Patrimonio Histórico-Artístico de los pueblos de España y los bienes que lo integran, cada uno en su correspondiente ámbito competencial⁵³². No obstante, este sistema de concurrencia competencial se asienta en un principio de subordinación de la licencia municipal a la autorización proveniente de los órganos de la Administración cultural –*imperfectado* lo denomina BARRERO RODRÍGUEZ–, por cuanto la concesión de aquella sólo tiene sentido en la medida en que la segunda es favorable a la actuación solicitada⁵³³.

Esa supuesta subordinación de la licencia municipal a la autorización cultural no es más que la manifestación del principio de especialidad en el régimen de protección de bienes jurídicos cualificados que componen el patrimonio cultural. No debemos, pues, minusvalorar la importancia que tiene la licencia urbanística en el modelo de control previo que el ordenamiento

⁵³¹ Dice así el citado artículo:

“El otorgamiento de licencias municipales para actividades autorizables que afecten al Camino de Santiago, a sus zonas laterales de protección y a la zona de protección del entorno precisará de la resolución previa de la Consellería de Cultura, previo informe preceptivo del Comité Asesor del Camino de Santiago. Por tanto, no podrá otorgarse la licencia hasta que la autorización sea notificada al Ayuntamiento.”

⁵³² BENÍTEZ DE LUGO Y GUILLÉN, F., *El Patrimonio Cultural...*, ob. cit., págs. 189-190.

⁵³³ BARRERO RODRÍGUEZ, C., *La ordenación jurídica...*, ob. cit., págs. 542-543.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

contempla en relación con los bienes inmuebles que nos ocupan. Así, la adopción de una decisión negativa en el ámbito urbanístico supondrá la frustración de las expectativas del promotor que cuenta con todos los parabienes de la Administración cultural. En definitiva, entendemos que no procede hablar de subordinación de la licencia urbanística respecto de la autorización cultural, o a la inversa, sino de concurrencia de decisiones administrativas que operan en su propio ámbito competencial pero que inciden decisivamente en el otro.

Este doble control administrativo sobre las actuaciones que afectan a bienes culturales mediante los mecanismos de la licencia urbanística y la autorización de la Administración cultural, no debemos entenderlo en todos los casos en términos estrictos. El control ejercido por los órganos encargados de la defensa del patrimonio cultural puede apartarse en la legislación gallega de ese esquema clásico y manifestarse a través de la técnica del informe vinculante emitido por aquellos órganos en relación con las intervenciones que afecten a ese patrimonio⁵³⁴. La utilización de este mecanismo reporta indudables ventajas para la tramitación administrativa de las licencias, en términos de simplificación e integración procedimental. La implantación de esta solución permitiría residenciar en el ámbito municipal el peso de la tramitación del procedimiento que habría de seguirse para que el promotor de una actuación que afectara a un inmueble histórico-artístico pudiera finalmente acometerla. Para ello, como quiera que en la LPCG no se contempla esta forma de control sobre las actuaciones en los bienes

⁵³⁴ Como veremos en el capítulo V, el control de las intervenciones que afecten a bienes cuyo valor cultural no haya sido formalmente reconocido, puede adoptar la forma de informe de la Consellería de Cultura.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

dotados de mayor valor cultural, su generalización requeriría la modificación de los citados artículos 37 y 40, entre otros⁵³⁵.

Por otra parte, como hemos comprobado en el capítulo anterior, el control administrativo previo puede ejercerlo la Consellería de Cultura a través de su función informadora de los planes con incidencia territorial, y tras ser consultada en los procedimientos de evaluación ambiental que se sustancien en otros ámbitos sectoriales. Por su parte, el control ejercido desde la Administración urbanística admite, además de la licencia, el mecanismo de la orden de ejecución, que puede ser consecuencia, en su caso, de una declaración de ruina, como luego veremos. También, hemos destacado que la legislación urbanística de Galicia contempla la modalidad de la comunicación previa de forma muy limitada –la legislación gallega de patrimonio cultural ignora este mecanismo– como medio de control previo de las actuaciones sobre inmuebles de valor histórico-artístico alternativo a la licencia.

2. LA ARTICULACIÓN DEL SISTEMA DE DOBLE AUTORIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Como hemos tenido ocasión de señalar, el control previo de las intervenciones que afectan a los bienes inmuebles culturales se articula básicamente en torno a un sistema de doble autorización administrativa: la autorización emanada de la Administración cultural, orientada a preservar los valores culturales del bien intervenido, y la dictada en el ámbito municipal para salvaguardar el interés urbanístico. La LPCG así lo establece en su artículo 37

⁵³⁵ Véase a tal efecto la propuesta *de lege ferenda* que se hace en páginas posteriores.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

cuando se refiere a las intervenciones que se pretendan acometer en los inmuebles declarados BIC.

La relación entre ambos niveles autorizatorios plantea una serie de cuestiones que la jurisprudencia ha tratado de resolver: ¿cuál de las dos autorizaciones prevalece?, ¿en qué medida el contenido de una condiciona el de la otra?, ¿cómo se resuelve el conflicto que pueda surgir entre ellas?, etc.

A) LA AUTONOMÍA DECISORIA EN LOS ÁMBITOS URBANÍSTICO Y CULTURAL

Lo primero que debemos destacar es que las autorizaciones urbanísticas y culturales son, a juicio de ABAD LICERAS, independientes entre sí⁵³⁶; y AMOEDO SOUTO aún va más lejos al defender el carácter autónomo de las autorizaciones del director general de Patrimonio Cultural, propio de auténticas resoluciones que ponen fin al procedimiento administrativo en el ámbito del patrimonio cultural, para así lograr su efectividad y acatamiento municipal⁵³⁷. Del mismo modo, la licencia municipal también tiene un carácter autónomo determinado por el ámbito de decisión en el que va a operar, de tal suerte que sólo puede verse condicionada por la decisión del órgano de la Administración cultural en aquello referido a la materia que ésta tiene por objeto, manteniendo intactas sus facultades decisorias en la esfera urbanística.

⁵³⁶ Llega ABAD LICERAS a esta conclusión a la vista de las sentencias del TS de 17 de diciembre de 1975 y de 2 de junio de 1977 (“La técnica de la autorización...”, ob. cit., pág. 1146).

⁵³⁷ AMOEDO SOUTO, C. A., “Desarrollismo y patrimonio cultural en una época de crisis: el caso de las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 28 de julio de 2011, sobre el polígono industrial de O Pino en el Camino de Santiago”, *Patrimonio Cultural y Derecho*, núm. 15, 2011, pág. 397, y “La desprotección judicial del Camino de Santiago”, *REDA*, núm. 155, 2012, pág. 213.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

Ya hemos señalado anteriormente cómo los artículos 37 y 40.2 de la LPCG, así como el artículo 23 de la LPHE, exigen el acto autorizatorio en la esfera cultural como condición previa e ineludible para el otorgamiento de la licencia urbanística, pero sin invadir el espacio en el que la decisión corresponde a la Administración municipal. Así formula el TSJ de Cantabria esta relación entre los dos ámbitos competenciales:

“Ello significa que las Corporaciones locales han de partir necesariamente del sentido de la resolución dictada por el órgano autonómico: si ésta es favorable a la licencia, el Ayuntamiento deberá otorgarla, a menos que encuentre objeciones relativas al ordenamiento urbanístico. O sea, que no puede reinterpretar la LPHE y restringir las posibilidades otorgadas por la resolución favorable antedicha. Contrariamente, una resolución negativa de la autoridad competente vincula de modo pleno y absoluto, de manera que la licencia no podrá ser otorgada. En suma, el Ayuntamiento de Santander sólo podría denegar la licencia de rehabilitación pedida, una vez que la misma cuenta con la resolución autorizatoria favorable de la Diputación Regional de Cantabria, oponiendo razones de infracción urbanística ajenas a la protección del patrimonio histórico.”⁵³⁸

La autonomía del ámbito de decisión que corresponde a la Administración urbanística queda también confirmada en la STSJ de Galicia de 20 de enero de 2000 (Aranz. 2000, 88), de la siguiente forma:

“El hecho de que [...] antes de la aprobación del referido PEPRI toda concesión de licencia precisa resolución favorable de la Consellería

⁵³⁸ STSJ de 5 de septiembre de 1997 (Aranz. 1997, 2457).

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

de Cultura, no quiere decir que el Ayuntamiento quede desposeído de sus facultades de control del cumplimiento de la normativa urbanística que no verse sobre la protección del patrimonio histórico-artístico. La intervención de la citada Consellería pretende que, pese a la inexistencia del planeamiento protector específico, se respeten todas las determinaciones que ha de contener ese futuro planeamiento y que están enumeradas en el artículo 46 de la LPCG. Pero es obvio que existen otras determinaciones urbanísticas que no afectan a esos valores necesitados de especial protección y respecto de las cuales no puede existir un vacío normativo.”

Esa autonomía decisoria en el ámbito local puede manifestarse sobre bienes inmuebles con valor cultural –que en principio constituye el campo propio de la Administración cultural–, siempre y cuando la decisión del órgano municipal se circunscriba al ejercicio de potestades tuteladoras de los intereses urbanísticos que le son inherentes. Así formula este principio el Tribunal Supremo en su sentencia de 21 de julio de 1986 (Aranz. 1986, 5533):

“[...] la potestad municipal para ordenar urbanísticamente al suelo comprendido en su término incluye la de proteger también, desde la órbita e intereses locales las zonas, conjuntos urbanos, edificios, y espacios naturales, según lo dispuesto en esos preceptos, sin perjuicio del preceptivo informe de la Dirección General competente del Estado, o de sus órganos de la Administración periférica para advenir la conformidad de un proyecto de edificación con los supuestos protegidos por la declaración estatal de inclusión y valoración de los conjuntos o edificios singulares de interés histórico-artístico, que no pueden ser desvirtuados por la ordenación municipal, pero sí ser completados por ésta, o contemplados

JULIÁN ALONSO GARCÍA

desde la perspectiva de los intereses locales con la consecuente regulación de otras restricciones para la edificación, o la observancia de otras condiciones; debiendo, en cualquier caso, quedar incólume la potestad municipal para regular urbanísticamente el territorio municipal y otorgar las licencias según su propio Planeamiento y Ordenanzas [...]"

La independencia en la toma de decisiones de las administraciones afectadas opera en el respectivo marco competencial que corresponde a cada una. No puede ser de otra manera habida cuenta del origen constitucional que tiene la atribución de competencias y la autonomía decisoria que tienen en su ejercicio las distintas administraciones. Ello es así aunque consideremos que en el ámbito municipal también las cuestiones de índole histórico-artística son sometidas a control administrativo; pero tales cuestiones han de valorarse dentro del estrecho margen que concede el derecho urbanístico. Más cuestionable es que en la esfera cultural se decida con criterios urbanísticos. En cualquier caso, esa independencia funcional en la actuación de los respectivos órganos administrativos no es óbice para entender la decisiva incidencia de la autorización cultural en la suerte de la licencia municipal, como se verá a continuación.

B) ALCANCE DE LA AUTORIZACIÓN CULTURAL EN EL ÁMBITO URBANÍSTICO

Si el órgano municipal se excede en el ejercicio de las potestades urbanísticas que le son propias, omitiendo el acto autorizatorio de la Administración cultural, podría incurrir en una causa de nulidad de pleno derecho, por haber sido dictada la licencia prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido (artículo 63.1.e) de la LRJPAC). La causa

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

de nulidad se muestra aquí con claridad, al proseguirse la tramitación del procedimiento de concesión de licencia hasta su conclusión sin contar con un acto preceptivo y vinculante que determina la decisión finalmente adoptada⁵³⁹. En este sentido, ABAD LICERAS mantiene que la omisión de la preceptiva intervención del órgano tutelante del patrimonio cultural, no puede ser suplida por la unívoca intervención del Ayuntamiento, so pena de nulidad del acto en cuestión⁵⁴⁰. Si el trámite se cumplimenta pero se ignora el pronunciamiento contenido en la resolución o informe de la Administración cultural, ya no estaríamos ante una causa de nulidad absoluta sino de anulabilidad del artículo 63 de la LRJPAC.

La reacción ante la falta de un requisito esencial previo al otorgamiento de licencia no sólo se produce con la anulación de ésta; también la ley contempla el mecanismo sancionador dirigido contra el sujeto autor del acto irregular. Así, los artículos 90.e) y 91.j) de la LPCG contemplan como infracciones leves y graves, respectivamente, el otorgamiento de licencias municipales sin la autorización de la Consellería de Cultura cuando se trata de obras en bienes inventariados y en los declarados o catalogados, así como en sus correspondientes entornos. El responsable de estas conductas infractoras no es otro que el Ayuntamiento que concede la licencia.

El principio de autonomía mutua de las autorizaciones emanadas de las dos administraciones implicadas no es incompatible con el carácter vinculante de las decisiones de una de ellas, las del órgano autonómico. Es en la observancia en el ámbito urbanístico de las autorizaciones e informes de la Administración

⁵³⁹ El TSJ de Galicia en su sentencia de 28 de enero de 1999 (Aranz. 1999, 76) anula la resolución del procedimiento sustanciado en el ámbito municipal para la autorización de las obras de rehabilitación integral y ampliación de un edificio catalogado, debido a la falta de la previa autorización de la Consellería de Cultura.

⁵⁴⁰ ABAD LICERAS, J. M., “La técnica de la autorización...”, ob. cit., pág. 1147.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

sectorial, y específicamente de la competente en materia de patrimonio cultural, donde radica la fortaleza de la función interventora que desempeña. Así lo entiende CANO MURCIA, quien considera que el carácter vinculante del pronunciamiento de aquella Administración sirve de coartada a los ayuntamientos, quienes, tras un dilatado procedimiento, en muchas ocasiones acaban dictando resoluciones desfavorables para los ciudadanos con los que tienen que lidiar a diario⁵⁴¹.

El carácter vinculante del pronunciamiento del órgano cultural se manifiesta en la medida en que sea desfavorable a la actuación pretendida, de suerte que en tal caso la licencia municipal sólo podrá ser denegatoria. En tal sentido, el TSJ de Cantabria en su sentencia de 29 de mayo de 1998 (Aranz. 1998, 2015) señala que “la autorización del órgano autonómico no tiene carácter vinculante para el Municipio, salvo en el supuesto de ser negativo, constituyendo tan sólo un requisito imprescindible y sin el cual no puede considerarse válidamente otorgada la licencia, de modo que la concesión de la misma se sujetará exclusivamente a lo dispuesto en el orden urbanístico vigente”.

Debemos, por tanto, recalcar la determinante incidencia del pronunciamiento de la Administración cultural en el ámbito de decisión municipal únicamente cuando es desestimatorio de la pretensión del interesado, no cuando es favorable, en cuyo caso el Ayuntamiento podrá apartarse de él y, en su caso, desautorizar la solicitud planteada basándose en sus propios criterios urbanísticos. En tal sentido, sobre la naturaleza vinculante en el ámbito municipal de la autorización cultural, se manifiesta el Tribunal Supremo en su sentencia de 21 de enero de 1992 (Aranz. 1992, 760), de la siguiente forma:

⁵⁴¹ CANO MURCIA, A., *Urbanismo y legislación sectorial. Comentarios...*, ob. cit., pág. 234.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

“[...] se trata aquí de dos Administraciones distintas que actúan en campos totalmente diferentes, una, en su condición de gestora del interés histórico-artístico y para velar por su protección y, otra, en cuanto administradora del régimen urbanístico y para procurar que el mismo sea respetado, operando de forma concurrente imperfecta e independientemente, de suerte que con separación procedimental y conservación de la sustantividad de cada intervención administrativa, uno de los actos es previo y necesario para el otorgamiento del otro, atribuyéndose esta condición al de la Administración gestora del interés histórico artístico, de forma que su autorización es requisito indispensable para el otorgamiento de la licencia municipal, mas no el que ella sea vinculante para la Administración Local, a la que únicamente vincula la denegación de la autorización, cabiéndole, por tanto, en caso de autorización otorgar o no la licencia de obras según lo interesado se acomode o no a la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y al planeamiento urbanístico [...]”

Formulada como antecede la articulación del sistema autorizatorio de las intervenciones que afectan a los bienes inmuebles culturales, no podemos ignorar la conflictividad que puede darse entre los dos ámbitos de decisión. A lo largo de los años ha sido habitual el desencuentro entre el orden urbanístico y el protector del patrimonio cultural, tal como acreditan las numerosas sentencias al respecto. En cualquier caso, la situación conflictiva no siempre se produce cuando las administraciones afectadas mantengan criterios contradictorios; sólo en los casos en que se produzca una intromisión o interferencia en el ejercicio de sus competencias podemos hablar de conflicto. En caso contrario, simplemente

JULIÁN ALONSO GARCÍA

estamos ante una discrepancia de pareceres en un contexto de concurrencia competencial⁵⁴².

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha sido concluyente al otorgar la primacía de la función desempeñada por la Administración tuteladora del patrimonio cultural sobre la urbanística. Así, en su sentencia de 19 de noviembre de 1991 (Aranz. 1991, 8898) señala que “las licencias de obras concedidas por los Ayuntamientos no pueden tener más alcance que el que deriva de su propia naturaleza y ámbito urbanístico, estando siempre supeditadas en estos supuestos especiales a la decisión favorable de los órganos encargados de la protección de dicho Patrimonio, porque sus competencias son prevalentes respecto de las que tiene el Municipio en caso de conflicto, al estar dirigidas las primeras a la defensa del derecho social a la cultura y el interés público superior, reconocidos en el art. 45 de la Constitución.” Podemos afirmar por tanto que, cuando se trata de autorizar una intervención sobre un inmueble dotado de valor cultural, las autorizaciones de la Administración cultural prevalecen sobre las licencias municipales⁵⁴³.

⁵⁴² Véase en el capítulo I de este trabajo el apartado referido a la concurrencia competencial en el orden cultural y en el urbanístico.

⁵⁴³ Entre las múltiples sentencias del Tribunal Supremo que avalan esta afirmación, destacamos la de 3 de octubre de 1986 (Aranz. 1986, 5287), que reafirma de la siguiente manera la primacía de los órganos del Patrimonio Histórico-Artístico:

“[...] que las atribuciones de los organismos protectores del Patrimonio Histórico-Artístico obedecen a la defensa del derecho social a la cultura que obliga a aplicar la legislación protectora de dicho Patrimonio en el sentido más favorable a la conservación del mismo, en virtud de lo expresamente dispuesto en el artículo 45 de la Constitución, y les otorga cobertura legal para impedir las obras que pudieran producir daños o perjuicios irreparables, aunque hubieran sido autorizadas por la Administración competente en otras materias; que no se pueden invocar derechos declarados por órganos encargados de círculos de intereses distintos al de la estricta protección del Patrimonio; que las licencias o autorizaciones de aquéllos no condicionan las decisiones que hayan de tomar los órganos específicos encargados de dicha protección por la Ley; que las normas urbanísticas y las que regulan la defensa del patrimonio histórico-artístico responden a hipótesis diferentes; que en caso de

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

Tal como hemos señalado en su momento, la LPCG carece de un mandato general, como el contenido en el artículo 23.1 de la LPHE, de aplicación a las actuaciones en todos los bienes inmuebles culturales, en virtud del cual se exige la preceptiva autorización de la Administración cultural con carácter previo al otorgamiento de licencia urbanística. Lo que sí contienen los artículos 37 y 40.2 de la LPCG, como también hemos advertido, son mandatos en el mismo sentido aplicables únicamente a los bienes inmuebles de interés cultural. Pero esto no significa que los otros bienes inmuebles que gozan de una declaración formal de valor cultural –los bienes catalogados y los inventariados– no estén sujetos al requisito de la doble autorización. Esta exigencia alcanza también a aquellos otros bienes que, aunque desprovistos de una declaración de esa naturaleza, contienen los atributos arquitectónicos, históricos o artísticos que les hacen merecedores de la debida protección, como veremos en su momento⁵⁴⁴. Lo que nos interesa destacar es que la resolución autorizatoria o denegatoria del órgano cultural o su

conflicto prevalecen las segundas, en función del aludido derecho a la cultura a cuya defensa responden, y que, en consecuencia, los organismos del Ministerio encargado de la conservación y defensa del Patrimonio artístico-histórico no están vinculados por las normas urbanísticas –o de cualquier otra materia– y pueden, separándose de ellas, adoptar e imponer las limitaciones que discrecionalmente estimen necesarias para dicha defensa.”

En parecidos términos, la sentencia de 12 de marzo de 1992 (Aranz. 1992, 1826) dispone lo siguiente:

“Es claro, que cuando se trata de la concurrencia de diversas competencias, atribuidas por la norma jurídica a distintas Administraciones, en razón a los diferentes ámbitos de las materias a proteger cuando se trata de la construcción de edificios en zonas enclavadas en centros del Patrimonio Histórico-Artístico o, en su zona de «protección especial» o, cuando se trate de edificios singulares merecedores de particular atención, en las que concurre la competencia de los Ayuntamientos en orden a velar por el respeto a sus Planes e intereses urbanísticos, mediante la concesión de las preceptivas licencias municipales de obras, junto a la competencia de los Organismos –sea de la Administración Central, sea de la Administración Autónoma correspondiente–, a los que se les ha atribuido la defensa y protección del mencionado Patrimonio; debe tener carácter prioritario la mayor prevalencia de los intereses en juego, cual son los del Patrimonio Histórico-Artístico en los casos que exista peligro de su desaparición o lesión irreversible.”

⁵⁴⁴ A tal efecto, véase del capítulo V de este trabajo el apartado referido al control de las intervenciones en inmuebles culturales desprovistos de declaración formal de valor cultural.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

manifestación por cualquier otro medio de la conformidad o disconformidad sobre las intervenciones en todos estos bienes se prevé expresamente en la LPCG cualquiera que sea el nivel de protección de los inmuebles culturales afectados. Así, también se establece en el artículo 52.2 cuando afecte a bienes catalogados, en el artículo 54 si son inventariados y en el artículo 32 cuando los bienes simplemente forman parte del patrimonio cultural de Galicia.

C) EL DOBLE SISTEMA AUTORIZATORIO EN EL DERECHO URBANÍSTICO

Para completar la regulación de este régimen de control previo de doble autorización con la función controladora de la Administración municipal, debemos acudir a la legislación urbanística. En ese sentido, el artículo 13.2 del RDUG, tras disponer que no podrá concederse licencia en suelo rústico sin que se acredite el otorgamiento de la autorización de la consellería competente en materia de urbanismo⁵⁴⁵, establece en su segundo párrafo que, del mismo modo, “los ayuntamientos no podrán conceder licencia sin la aportación previa de las autorizaciones sectoriales preceptivas que deban otorgar otras Administraciones.” Al hacer referencia a las autorizaciones de otras administraciones se está incluyendo claramente a las que emanan de los órganos tuteladores del patrimonio cultural, que gozan de ese carácter preceptivo. También el artículo 196.5 de la LOUG expresamente requiere, con carácter previo a la obtención de licencia para la ejecución de cualquier actividad, la autorización de la Administración “de

⁵⁴⁵ Establece el primer párrafo del artículo 13.2 lo siguiente: “No podrá concederse licencia sin que se acredite el otorgamiento de la autorización de la Comunidad Autónoma en los supuestos previstos en el artículo 77 y disposición adicional tercera, apartado 2, de la Ley del Suelo de Galicia.”

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

protección del patrimonio histórico-cultural”, cuya omisión, como sabemos, convierte en nula la licencia⁵⁴⁶.

Pero no sólo la legislación urbanística establece ese doble filtro que debe atravesar quien pretenda ejercer sus facultades urbanísticas en inmuebles culturales. Si descendemos al nivel de los instrumentos de planeamiento, nos encontramos con esa misma exigencia. Así, el artículo 18 de las Normas complementarias y subsidiarias de planeamiento de A Coruña, Lugo, Ourense y Pontevedra dispone lo siguiente:

“Todos aquellos usos o construcciones enumerados en el artículo 178 de la Ley del Suelo⁵⁴⁷, que pretendan realizarse dentro de las áreas de protección establecidas por estas normas, tendrán que armonizar con las características de los elementos patrimoniales o valores que se tratan de proteger. A tal efecto, la Comisión Provincial de Patrimonio emitirá informe previo a la obtención de licencia municipal, que tendrá carácter vinculante respecto de las condiciones físicas que sean requeridas para garantizar dicha armonización, cuando se trate de áreas incluidas en la protección del patrimonio.”

Por su parte, el artículo 30.2 de las NCSP provinciales establece, mientras no se redacte el planeamiento correspondiente, esa misma exigencia previa de

⁵⁴⁶ En el capítulo III hemos analizado cómo se incorpora esa autorización en el procedimiento de concesión de la licencia municipal.

⁵⁴⁷ Se refiere al artículo 178 del Texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana, aprobado por el Real decreto 1346/1976, de 9 de abril, cuyo apartado 1 es del siguiente tenor: “Estarán sujetos a previa licencia, a los efectos de esta Ley, los actos de edificación y uso del suelo, tales como las parcelaciones urbanas, los movimientos de tierra, las obras de nueva planta, modificación de estructura o aspecto exterior de las edificaciones existentes, la primera utilización de los edificios y la modificación del uso de los mismos, la demolición de construcciones, la colocación de carteles de propaganda visibles desde la vía pública y los demás actos que señalen los Planes.”

JULIÁN ALONSO GARCÍA

informe de la Comisión Provincial de Patrimonio para la realización de las actividades enumeradas en el artículo 178 de la Ley del suelo, dentro de las áreas de protección que la propia norma delimita. El carácter preceptivo y vinculante del informe de Patrimonio lo equipara en esta materia, tal como veremos más adelante, a una autorización, exceptuando así la regla general del artículo 83.1 de la LRJPAC⁵⁴⁸. Por consiguiente, del mismo modo que en el caso de las autorizaciones, estos informes constituyen un requisito esencial para que pueda producirse el otorgamiento de la licencia, cuyo contenido vincula siempre al órgano otorgante.

Así todo, la entrada en vigor de los Decretos 39/2007, regulador de las comisiones territoriales del Patrimonio Histórico Gallego de las provincias de A Coruña, Lugo, Ourense y Pontevedra y el Decreto 46/2007, regulador del Comité Asesor del Camino de Santiago, cambian el sentido de las mencionadas disposiciones de las NCSP provinciales, ya que, como veremos en su momento, el informe emitido por estos órganos asesores carece de carácter vinculante para el órgano que va a resolver. Por consiguiente, las menciones de las NCSP provinciales al carácter vinculante del informe de la Comisión Provincial de Patrimonio deben referirse al órgano con competencias autorizantes en la materia: el director general de Patrimonio Cultural o aquel en quien delegue la competencia.

La LOUG, como hemos visto, prevé un régimen de doble control administrativo de las intervenciones, que se convierte en triple cuando afecta a inmuebles enclavados en suelo rústico de protección patrimonial. Así, el artículo 34.2 exige un informe favorable del organismo autonómico competente en

⁵⁴⁸ Este precepto establece que “Salvo disposición expresa en contrario, los informes serán facultativos y no vinculantes.”

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

materia de patrimonio cultural antes del otorgamiento de licencia municipal en suelo rústico especialmente protegido para zonas con interés patrimonial, artístico o histórico; pero, por su condición de rústico, si se pretende realizar en este tipo de suelo alguno de los usos que el artículo 38.2 considera como autorizables⁵⁴⁹, es menester recabar la autorización de la consellería competente en materia de urbanismo⁵⁵⁰. Ésta, a su vez, según el artículo 41.2.d), podrá requerirles a los organismos sectoriales correspondientes los informes que se estime necesarios para resolver⁵⁵¹. Por tanto, cuando un promotor pretende ejecutar una actuación que afecta a un bien cultural enclavado en suelo rústico, debe superar el control en forma de informe preceptivo de la consellería competente en materia de patrimonio cultural, el de la consellería competente por razón de urbanismo, que debe emitir su autorización, y finalmente el del ayuntamiento que finalmente otorgará la licencia.

3. LA INTEGRACIÓN DE LA AUTORIZACIÓN ARQUEOLÓGICA EN EL SISTEMA DE CONTROL PREVIO

⁵⁴⁹ En suelos rústicos de protección de las aguas, las costas, de interés paisajístico y de patrimonio cultural, el artículo 38 de la LOUG distingue –como ya hemos visto– los usos permitidos por licencia municipal, los autorizables por la Comunidad Autónoma y los prohibidos.

⁵⁵⁰ Además, el artículo 40 de la LOUG prevé un régimen específico para edificaciones existentes de carácter tradicional o de singular valor arquitectónico, como veremos en el capítulo V.

⁵⁵¹ Entre este tipo de informes sectoriales preceptivos se incluirían, además del de Patrimonio, el que sea reclamado, en su caso, al organismo competente en materia de ordenación del territorio y paisaje, cuando la actividad pueda afectar al ámbito del Plan de Ordenación del Litoral de Galicia, aprobado por el Decreto 20/2011, de 10 de febrero; a la Consellería de Medio Ambiente cuando la actuación se realice en un espacio natural protegido, especialmente dentro de la Red Natura 2000, etc.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

Las actividades arqueológicas requieren para su ejecución de una específica autorización administrativa. Por la naturaleza de dichas actividades, el procedimiento autorizador presenta diversas fases que habrán de ser superadas por los interesados con la conformidad de los órganos administrativos. Además, algunas de las intervenciones arqueológicas pueden dar lugar a otras posteriores, resultando de esta manera una compleja sucesión de trabajos relacionados entre sí que deberán ser fiscalizados por la Dirección General de Patrimonio Cultural⁵⁵². Así, un sondeo o una prospección pueden requerir la necesidad –apreciada por los órganos administrativos– de una excavación, y ésta, a su vez, puede dar lugar a una actuación de puesta en valor de los restos arqueológicos excavados. Cada una de estas actuaciones debe ser debidamente autorizada por la misma Administración cultural que ejerce el control previo, analizado en páginas anteriores, de las intervenciones objeto también de licencia municipal.

Las actividades arqueológicas tienen lugar con anterioridad a la concesión de la autorización cultural general de la intervención urbanística, o durante la ejecución de la licencia municipal. En este último caso, dado que el promotor en cuestión ya tiene su título habilitante para actuar en la esfera urbanística, sólo tiene que seguir las pautas marcadas por los órganos integrados en la Dirección General de Patrimonio Cultural en orden al cumplimiento de las obligaciones arqueológicas que se vayan imponiendo durante la ejecución de la obra o con posterioridad a su terminación. En el supuesto de que la intervención urbanística todavía no hubiera sido autorizada por el órgano cultural, el procedimiento para obtener la específica autorización arqueológica produce una interferencia en el

⁵⁵² Dentro de la Dirección General, el departamento al que le corresponde este cometido es la Subdirección General de Conservación y Restauración de Bienes Culturales, según el artículo 15 del Decreto 4/2013, de 10 de enero, por el que se establece la estructura orgánica de la Conselleria de Cultura, Educación y Ordenación Universitaria.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

otro procedimiento de autorización cultural genérica de la actuación urbanística, de suerte que hasta que la primera no haya sido concedida, no podrá otorgarse la segunda; y la situación se complica si la actividad arqueológica autorizable debe ir seguida de otras posteriores.

Ante este panorama, el promotor no verá expedito el camino para poder ejecutar la intervención que pretende llevar a cabo hasta haber superado los diferentes obstáculos que le va poniendo la Administración cultural. Y todo este proceso puede ser prolongado en el tiempo si tenemos en cuenta que las diversas fases de cada intervención arqueológica –principalmente, de proyecto y de ejecución– han de ser autorizadas o aceptadas⁵⁵³; y, como antes hemos señalado, pueden sucederse nuevas necesidades de intervención que también deben ser autorizadas. De esta forma, un expediente de autorización de una intervención en un inmueble en el que se constata o presume la existencia de restos arqueológicos, difícilmente se podrá resolver en el plazo común de los tres meses legalmente establecido para que la Administración cultural autorice las actuaciones urbanísticas. Habrá de transcurrir un plazo superior para poder rematar la obra, incluso de años si las exigencias arqueológicas impuestas por la Administración se suceden unas tras otras.

No obstante, el hallazgo o cualquier otra circunstancia que haga surgir el cumplimiento de obligaciones de naturaleza arqueológica previos a la autorización de la actuación urbanística, no suponen siempre una alteración del procedimiento ordinario que difiera su conclusión. En ocasiones la propia resolución de este procedimiento tramitado dentro del plazo común de tres meses puede imponer condiciones arqueológicas que deberán ser cumplidas

⁵⁵³ En el capítulo III analizamos las diversas fases en la tramitación de los procedimientos de autorización o aceptación de las intervenciones y controles arqueológicos.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

posteriormente; eso sí, con la obligación impuesta al promotor de rendir cuentas ante los órganos de la Administración cultural encargados de fiscalizar la actividad arqueológica. Piénsese, en este sentido, en la frecuente condición impuesta en las resoluciones autorizatorias de obras, de someter éstas a un control y seguimiento durante su ejecución, cuando en los terrenos afectados se presume la existencia de restos arqueológicos. Se trataría, como veremos en su momento, de una actuación profesional de supervisión del proceso de la obra en la medida en que pudiera afectar a los presuntos hallazgos, que ha de seguir sus cauces procedimentales específicos, todos ellos posteriores a la resolución del expediente de autorización de dicha obra.

Las dificultades que plantea este sistema de control previo son más acusadas cuando los promotores se han de ver sometidos a numerosos condicionantes no previstos ni deseados por ellos, que no afectan de igual forma a los que desde el primer momento pretenden acometer una intervención arqueológica y saben de los previsibles obstáculos que han de superar.

Los problemas que surgen con la inserción del específico control que ejercen los órganos de la Administración cultural en el general que se aplica a todas las actuaciones en los inmuebles histórico-artísticos no radican tanto en la dilatación temporal y falta de celeridad en su ejercicio –inconvenientes de difícil solución–, como en una inadecuada organización de los mecanismos fiscalizadores. De lo que se trataría sería de evitar que el expediente incoado como consecuencia de la solicitud de autorización de una obra vaya repetidas veces de un órgano para otro dentro de la propia consellería. Para ello lo más adecuado, a nuestro juicio, sería que, en lo posible, las decisiones específicas sobre el cumplimiento de las diversas obligaciones arqueológicas precedieran a la emisión de un único informe de los órganos asesores de la Consellería; o expresado de otra

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

forma, que antes de que estos órganos y el que resuelva se pronuncien, deben haberse observado todos los requerimientos arqueológicos. Sólo cabrían nuevos controles de índole arqueológica por parte de los servicios técnicos que admitiesen su cumplimentación ulterior a la obtención de la autorización cultural general y de la licencia urbanística. Con esta reorganización funcional entendemos que el bien arqueológico objeto de tutela queda igualmente protegido.

4. FUNCIONAMIENTO DE LA ORDEN DE EJECUCIÓN EN EL ÁMBITO DEL PATRIMONIO CULTURAL

A) LA INTEGRACIÓN DEL PRONUNCIAMIENTO DEL ÓRGANO CULTURAL EN LA EMISIÓN DE LA ORDEN DE EJECUCIÓN

Prevista en dos órdenes normativos diferenciados, urbanístico y cultural, estamos también aquí –recuérdese la tramitación de las licencias y las autorizaciones de Patrimonio– ante dos procedimientos que corresponde sustanciar a diferentes Administraciones, que, como observa BARRERO RODRÍGUEZ, no armonizan como sería deseable, por faltar en nuestro Derecho mecanismos de coordinación entre los dos órdenes afectados⁵⁵⁴. No obstante, esta dualidad procedimental también aquí debe ir acompañada de un propósito integrador. En ese sentido, la orden de ejecución dictada en el ámbito urbanístico va precedida de un pronunciamiento vinculante de la Administración cultural, en forma de autorización o informe, en relación con las intervenciones que pretendan realizarse en inmuebles con valor cultural, ya se trate de inmuebles que gozan de

⁵⁵⁴ BARRERO RODRÍGUEZ, C., *La ordenación urbanística...*, ob. cit., pág. 160.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

la condición de BIC, ya de catalogados o inventariados, e incluso de los que, aún careciendo de una declaración formal, también integran el patrimonio cultural de Galicia⁵⁵⁵.

Esa búsqueda de la necesaria coordinación entre los dos órdenes normativos –aunque sin una alusión específica a la regulación del patrimonio cultural– está presente en la legislación urbanística, como indica el artículo 26 del RDUG, que contempla la obligación de incorporar en el procedimiento para la emisión de las órdenes de ejecución tramitado en el ámbito municipal, la decisión del órgano autonómico. Así lo dispone:

“No podrá dictarse orden de ejecución sin la previa autorización que resulte preceptiva por razón de los regímenes especiales de protección, vinculación o servidumbres legales que afecten al terreno o inmueble de que se trate, salvo las medidas excepcionales de protección cuando exista peligro inmediato de que puedan producirse daños a las personas o peligro inminente de derrumbe de la edificación.”⁵⁵⁶

Las órdenes de ejecución deberán finalmente asumir las medidas de protección decididas por la Consellería de Cultura a la hora de fijar –*detalladamente*, preceptúa el artículo 27.2 del RDUG– las obras que se deben realizar; es más, el contenido de la autorización de la Administración cultural es determinante para concretar las obras ordenadas. Así se desprende de la STS de 11 de marzo de 1997 (Aranz. 1997, 1670), que literalmente dice:

⁵⁵⁵ Así lo disponen los artículos 37, 52.2, 54 y 32 de la LPCG, respectivamente.

⁵⁵⁶ Sobre la intervención de la Consellería de Cultura en el supuesto de ruina inminente me referiré en el capítulo V de este trabajo cuando analice la autorización de las actuaciones en los inmuebles declarados BIC.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

“[...] la autorización exigida por el artículo 19 de la Ley de Patrimonio Histórico-Artístico, antes citada, configura la autorización como un requisito previo a la orden de ejecución de obras, pues de su existencia y de los términos de la misma dependerá el contenido de la orden de ejecución. Carece de sentido dictar una orden de ejecución de obras sometida a las modificaciones que puedan resultar de una autorización necesaria. Lo razonable es obtener la meritada autorización y a la vista de su contenido dictar la orden de ejecución de obras que resulten necesarias y pertinentes.”

Sin embargo, como advierte BARRERO RODRÍGUEZ, este principio de dualidad competencial –orden de ejecución y autorización de la Administración cultural– se rompe cuando la intervención en el inmueble debe realizarse al amparo de un plan de protección del ámbito en el que se ubica, en los mismos supuestos en los que es suficiente la licencia municipal una vez aprobado aquel instrumento de ordenación⁵⁵⁷. En estos casos la orden de ejecución no necesita integrar ningún pronunciamiento de la Administración cultural⁵⁵⁸.

B) LA ORDEN DE EJECUCIÓN COMO RESULTADO DE LA DECLARACIÓN DE RUINA

Donde sí contempla la LPCG un régimen que pretende armonizar las competencias de los dos ámbitos de actuación es en la regulación, contenida en su artículo 41, de la declaración de ruina, que antecede a la adopción de las medidas necesarias para garantizar el mantenimiento de las características y elementos

⁵⁵⁷ Abordaremos estos supuestos en el capítulo V.

⁵⁵⁸ BARRERO RODRÍGUEZ, C., *La ordenación urbanística...*, ob. cit., págs. 160-161.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

singulares del edificio afectado, o a una eventual orden de demolición. El acto administrativo que califica el estado de ruina⁵⁵⁹, y en su caso la orden de ejecución de la demolición que corresponda, ha de contar inexcusablemente con la conformidad de los órganos de protección del patrimonio cuando el inmueble en cuestión goza de valor cultural reconocido⁵⁶⁰. Su intervención en el procedimiento se antoja fundamental dada la irreversible consecuencia que se derivaría de la orden de demolición resultante. Así, como advierte GARCÍA-BELLIDO, sólo cabrá una alternativa radical cuando se den las circunstancias de estado ruinoso o declaración expresa de ruina: la demolición del edificio sin opción a poder realizar obras o reparaciones necesarias de rehabilitación para evitarlo⁵⁶¹, aunque la Consellería de Cultura pueda influir decisivamente en los términos en que habrá de procederse.

La intervención de la Consellería en este procedimiento sustanciado en el ámbito local tiene lugar por su consideración como parte interesada en él, y se concreta en su derecho a ser notificada de la apertura y las resoluciones que se adopten. La cuestión esencial radica en determinar si podemos considerarla una simple interesada o está provista de poder decisorio en el expediente. Nuestra

⁵⁵⁹ El reconocimiento del estado de ruina constituye, según ABAD LICERAS, una manifestación administrativa que adoptará la forma de acto de policía administrativa. Esta declaración formal, que obliga al derribo total o parcial de lo edificado, persigue un fin de interés público consistente en evitar un peligro para personas y bienes (*La situación de ruina y demolición de inmuebles del patrimonio histórico*, Montecorvo, 2000, págs. 20-21). Para un mayor conocimiento de la ruina de los inmuebles históricos véase la monografía aludida, y sobre esta institución en general las ya citadas de FERRANDO CORELL, *Edificios ruinosos...*, ob. cit., y el artículo de ORTEGA BERNARDO, “La declaración de...” , ob. cit.

⁵⁶⁰ Es éste un régimen aplicable únicamente a los BIC, que será analizado con detalle en el capítulo V al referirme a la autorización de las intervenciones en esta clase de bienes.

⁵⁶¹ GARCÍA-BELLIDO, J., “Nuevos enfoques sobre el deber de conservación y la ruina urbanística”, *RDU*, núm. 89, julio-agosto-septiembre, 1984, pág. 66. No obstante, como sostiene FERRANDO CORRELL, la resolución del expediente de ruina no tiene por qué llevar aparejada la orden de ejecución de demolición de las construcciones afectadas (*Edificios ruinosos...*, ob. cit., pág. 413).

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

opinión es que goza de capacidad para autorizar, denegar o condicionar la orden de ejecución resultante, conforme al artículo 37 de la LPCG, que establece la exigencia de tal autorización para cualquier intervención sobre un BIC. Además – y esto sí lo dispone expresamente el artículo 41–, se requiere la autorización de la Consellería cuando el procedimiento desemboque en una orden de demolición total o parcial. La resolución de ese expediente, en el que la Administración cultural ostenta un papel destacado, declarará el inmueble en estado de ruina, de forma que se proceda a ordenar la demolición de todo o de una parte; o intervendrá la Consellería en el procedimiento pronunciándose en contra, debiendo en este caso ordenarse la ejecución de las acciones destinadas a mantener la conservación del inmueble en la medida de lo posible. Así, GÓMEZ MELERO mantiene que son incompatibles entre sí *destrucción y conservación*; como también lo son las órdenes para la ejecución de las obras respectivas⁵⁶².

En cualquier caso, la declaración de ruina y su efecto natural, la demolición del inmueble, se traduce en una orden de ejecución, que excluiría el sometimiento a licencia, toda vez que es la propia Administración urbanística quién finalmente impone la ejecución de las obras o la demolición del edificio. Así lo entiende JIMÉNEZ DE CISNEROS, quién, no obstante, matiza esta conclusión general cuando afirma que no todas las demoliciones que tienen su origen en una declaración de ruina por el procedimiento ordinario descartan la exigencia de licencia; antes al contrario ésta “sirve como medio de control por parte de la Administración del concreto modo de proceder a eliminar el edificio declarado ruinoso”⁵⁶³. El RDUG aún va más allá, al disponer en su artículo 10.12

⁵⁶² GÓMEZ MELERO, J. G., *La protección del patrimonio...*, ob. cit., pág. 118.

⁵⁶³ JIMÉNEZ DE CISNEROS, F., “Técnicas urbanísticas de protección del patrimonio histórico”, *Xornadas sobre Urbanismo e Rehabilitación do Patrimonio*, organizadas por la EGAP, ponencia presentada en Santiago de Compostela los días 11 y 12 de mayo de 2000, págs. 32-35.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

que están sujetos a licencia los actos de demolición de las construcciones, salvo en los casos que sean declarados de ruina inminente. En este sentido, la STS de 23 de septiembre de 1988 (Aranz. 1988, 7242) incide en ese alcance limitado de la declaración de ruina, de suerte que sólo en los casos en que ésta sea inminente queda garantizado la exclusión de la licencia y la legitimación de la demolición en la orden de ejecución. Lo cierto es que, ya se concrete en una orden de ejecución o en una licencia, debemos considerar como cuestiones diferentes la demolición del inmueble ruinoso del hecho probatorio de su estado⁵⁶⁴.

5. HACIA UN SISTEMA SIMPLIFICADO E INTEGRADO DE CONTROL PREVIO DE LAS ACTUACIONES URBANÍSTICAS SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL

A) LAS DISFUNCIONES DEL SISTEMA DE CONTROL PREVIO

El sistema de control previo de las actuaciones urbanísticas que afectan a los inmuebles histórico-artísticos, tal como está planteado, no está exento de dificultades: por un lado produce un inevitable retraso en la materialización de las actuaciones proyectadas, de forma que el promotor debe sufrir con frecuencia un auténtico *via crucis* hasta que por fin puede acometer la obra, y aún después de que ésta remate. Piénsese, por ejemplo, en las innumerables trabas que se pueden imponer a un promotor de una obra cuando aparecen restos arqueológicos y se le obliga a cumplir con sucesivas obligaciones para garantizar su protección y/o puesta en valor. A todos esos problemas el promotor debe añadir el hecho

⁵⁶⁴ FERRANDO CORELL, *Edificios ruinosos...*, ob. cit., pág. 414.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

ineludible de que se ha de topar con una Administración –especialmente la autonómica cultural– dotada de amplias facultades interventoras que, por la dosis de discrecionalidad que contienen, pueden dar lugar a un exceso de rigor conservacionista, lo que en no pocas ocasiones produce el efecto contrario del que se persigue. Así lo advierte ÁLVAREZ ÁLVAREZ cuando afirma que en este tema se puede aplicar la idea de que lo mejor es enemigo de lo bueno⁵⁶⁵. No obstante, el exceso de celo en el ejercicio de esas facultades dependerá del titular y de los técnicos integrantes del órgano administrativo controlador; no de la norma reguladora de una materia que de suyo contiene elementos intangibles que deben ser sopesados de forma subjetiva.

Las dificultades surgen principalmente de dos realidades: en primer lugar, del hecho de que intervengan administraciones diferentes, no precisamente coordinadas, y en segundo lugar, de la existencia en una de ellas –la Administración cultural– de diversos procedimientos y trámites que distan mucho de seguir una ordenación unitaria. Respecto del primero de estos dos rasgos definitorios del sistema de control, debemos señalar que la legislación gallega se aparta de un régimen autorizatorio integrador en el que la intervención de los

⁵⁶⁵ Este autor defiende para el patrimonio cultural español un sistema más flexible, que plantea de esta forma:

“Y sobre todo tratándose, no de monumentos de excepcional importancia, sino del patrimonio arquitectónico de los países de muy amplio Patrimonio inmobiliario para cuya conservación no llega el presupuesto, como es el caso español, se ha comprobado que la única forma de conservarlo es facilitar su adaptación a las necesidades actuales. De ahí la nueva política de rehabilitación seguida en casi toda Europa, que mantiene criterios mucho más flexibles y normas generales de actuación o reforma, para barrios enteros. Creemos que esa es la política conservacionista más inteligente y que aunque la Ley de 1985 no la contempla de forma expresa, cabe introducirla al menos en los Conjuntos a través del Plan Especial que se apruebe para cada uno y la posibilidad de contemplar en él áreas de rehabilitación integrada, y la distinción que establece el artículo 21 entre «elementos singulares a los que se dispensará una protección integral» y «el resto de elementos» a los que «se fijará en cada caso un nivel adecuado de protección» (*Estudios sobre el patrimonio histórico español y la Ley de 25 de junio de 1985*, Civitas, 1989, pág. 491).

JULIÁN ALONSO GARCÍA

órganos de la Administración cultural adopte la forma de un informe vinculante en el procedimiento sustanciado en el ámbito local, lo cual, como más adelante expondremos, resultaría deseable. La complejidad procedimental que también destacamos como origen de los problemas que impregnan el sistema aconsejan, como también veremos, recurrir a cauces unitarios que permitan superar las múltiples duplicidades en la tramitación de los expedientes sustanciados por los diversos órganos encargados de la protección del Patrimonio.

Podríamos destacar como principales dificultades que plantea el sistema de control previo de las actuaciones en los inmuebles histórico-artísticos, las siguientes:

- Falta de permeabilidad entre las leyes de protección del patrimonio cultural y la urbanística, como referencias normativas para el control de la Administración autonómica cultural y municipal, respectivamente.
- Excesiva burocracia derivada de la diversidad de procedimientos que deberán tramitarse en las distintas administraciones
- Exceso de cargas procedimentales que deben sufrir los administrados.
- Retraso en la resolución de las solicitudes.
- Reiteración de pronunciamientos de la Administración cultural sobre un mismo objeto.
- Dispersión de la función de control dentro de la organización administrativa.
- Desconocimiento por parte de los ciudadanos de los requisitos materiales y formales que afectan al ejercicio de sus derechos.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

Constituyen todas estas deficiencias los principales obstáculos que empañan la función de control administrativo previo en la materia que nos ocupa, pero que pueden ser subsanadas o aminoradas mediante la aplicación de las medidas correctoras que el ordenamiento prevé.

B) LA SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA COMO SOLUCIÓN

La solución a los problemas planteados pasa, a nuestro juicio, por una firme apuesta por la simplificación en todos los ámbitos de actuación administrativa. Pero, antes de proponer cómo se pondría en práctica en el que nos ocupa, debemos situar la simplificación administrativa en su contexto⁵⁶⁶. Tal como señala TORNOS MAS, surge esta tendencia en nuestro país en un entorno competitivo condicionado por la integración europea y la globalización, como un principio general de actuación de la Administración al servicio del ciudadano que, mediante la adopción de medidas de corrección de sus disfunciones, sea eficiente.

Dos factores más determinan el interés por los procesos de simplificación, a saber, la creciente intervención reguladora administrativa que debe asumir los nuevos valores que hay que proteger, y la incorporación de las nuevas tecnologías de información y comunicación, que ofrecen nuevas oportunidades para simplificar los procedimientos de actuación y mejorar las relaciones de las

⁵⁶⁶ La corriente de la simplificación administrativa está, según CIERCO SEIRA, muy marcada por el contexto industrial y empresarial imperante en nuestras sociedades, de suerte que en las políticas formuladas para llevarla a cabo aparecen elementos extraídos de la gerencia comercial, tales como la valoración del tiempo de respuesta, la implantación del análisis coste-eficacia o coste-beneficios, o la consideración del ciudadano como un cliente de la Administración (“La tramitación integrada de los procedimientos administrativos conexos”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 65, 2003, pág. 10).

JULIÁN ALONSO GARCÍA

administraciones con los ciudadanos⁵⁶⁷. Debemos advertir, no obstante, que la incorporación de las nuevas soluciones que proporcionan las nuevas tecnologías no es la panacea para solucionar todos los males que aquejan a la Administración en su funcionamiento y en sus relaciones con los ciudadanos⁵⁶⁸.

La simplificación administrativa tiene, pues, diversas vertientes ya que puede afectar a los instrumentos normativos, reducir los organismos públicos, mejorar los instrumentos para acceder a la información pública o simplificar los procedimientos y disminuir las cargas burocráticas que deben afrontar los administrados⁵⁶⁹. Las políticas simplificadoras que deben aplicarse en cada uno de los indicados ámbitos de actuación se enmarcan de esta manera en un proceso de modernización de la gestión pública⁵⁷⁰.

⁵⁶⁷ TORNOS MAS, J., “La simplificación procedimental...”, ob. cit., págs. 39-40.

⁵⁶⁸ En este sentido, CIERCO SEIRA hace la siguiente reflexión:

“La informatización de la Administración y de sus relaciones con los ciudadanos es hoy desde luego el principal argumento utilizado de cara a la simplificación administrativa. Hasta el punto de que, en mi opinión con un ímpetu a veces excesivo, la aplicación de la informática se perfila muy a menudo como un remedio a todos los males que agarrotan las estructuras de la Administración. Y digo en exceso porque si bien es indudable que las aplicaciones informáticas y telemáticas pueden aportar –y de hecho aportan ya– mejoras sustanciales en las relaciones de los ciudadanos con la Administración, no hay que olvidar que no todos los males se solventan con el empleo de las nuevas tecnologías y que la introducción generalizada de las mismas plantea todavía algunas dudas a la luz de la protección de derechos tan importantes como la intimidad –y su proyección en el tratamiento de los datos informatizados– o el principio de igualdad –que, recuérdese, resulta capital en la definición de los servicios públicos y en su disfrute en condiciones de igualdad por todos los ciudadanos, y no sólo por aquéllos que dispongan del acceso a los mecanismos técnicos que requieren las aplicaciones informáticas–.” (“La tramitación integrada...”, ob. cit., págs. 11-12).

⁵⁶⁹ TORNOS MAS, J., “La simplificación procedimental...”, ob. cit., pág. 42.

⁵⁷⁰ MÁRQUEZ CRUZ destaca en su artículo “La simplificación administrativa en el proceso de modernización de la gestión pública” (*Regap*, núm. 15, enero-abril, 1997, págs. 105-146) las siguientes ideas- fuerza definitorias de la simplificación administrativa como proceso de modernización de la gestión pública:

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

La simplificación que pretenda implantarse en la Administración no puede perder de vista en ningún momento los principios generales que deben presidir la actuación administrativa y especialmente los de eficiencia⁵⁷¹, eficacia⁵⁷² y

-
- Es una dinámica permanente en cualquier organización, sometida a proceso continuo de evaluación y ajuste.
 - Es una actitud, con una orientación permanente de actuación, de acuerdo con el conocimiento y la información del proceso y de la acción administrativa que se encamina a mejorar los resultados.
 - Incorpora en la Administración las tecnologías de la información que ya vienen siendo usuales en el resto de las organizaciones.
 - Es consustancial al proceso de gestión administrativa, través de la simplificación de los trámites y la normalización de los documentos.
 - Forma parte de la eficiencia.
 - Contribuye a la calidad, mediante la consecución de los objetivos referidos al alcance de la gestión pública y a la satisfacción del público.

⁵⁷¹ El artículo 31.2 de la Constitución española contempla el principio de eficiencia desde una visión economicista, cuando dispone que la programación y ejecución del gasto público responderán a los criterios de eficiencia y economía. También se contempla la eficiencia como criterio de actuación de las Administraciones públicas en el artículo 3.2 de la LRJPAC.

Como señalan GONZÁLEZ PÉREZ y GONZÁLEZ NAVARRO, al referirnos a la eficiencia estamos aludiendo –según la idea expresada por HERBERT A. SIMON– a una elección, ente varias alternativas que producen el mismo gasto, a aquella que conduce al mejor cumplimiento de los objetivos de la Administración, y entre varias alternativas que lleven al mismo cumplimiento se seleccionará la que implica menor gasto; pero así formulado el principio, no debemos pensar que el único fin perseguido es la elección de la solución menos onerosa; la idea de eficiencia está ligada a la de optimización, no necesariamente medible en términos económicos (*Comentarios a la Ley de régimen...*, ob. cit., págs. 216-223).

⁵⁷² El principio de eficacia aparece reconocido expresamente en la CE, en su artículo 103.1, junto con los de jerarquía, descentralización y coordinación, inspiradores de la actuación de la Administración. Por su parte, el artículo 3.1 de la LRJPAC consagra el principio de eficacia en la actuación de las Administraciones públicas.

El significado que mayoritariamente se asigna a la eficacia, según PAREJO ALFONSO, alude a la efectiva consecución de objetivos prefijados, pudiendo distinguirse diversos tipos en función de la naturaleza de dichos objetivos –determinados normativamente o en virtud de criterios económicos o técnicos– o de las formas de consecución de éstos –celeridad, intensidad, sistematicidad– (“La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración pública”, *Revista de Documentación Administrativa*, núms. 218-219, 1989, pág. 19).

JULIÁN ALONSO GARCÍA

coordinación⁵⁷³. Todos estos principios deben impregnar los diversos enfoques desde los que se va a acometer la incorporación de las medidas simplificadoras. Estos enfoques –que, a juicio de CIERCO SEIRA, están interrelacionados pero merecen una perspectiva singular– son, principalmente, el normativo, destinado a enderezar la abundancia, dispersión y complejidad de las normas que rigen el funcionamiento y el ámbito de actuación de la Administración; el organizativo, que pretende reducir la proliferación de órganos existentes, y el procedimental, con una finalidad de racionalización del conjunto de procedimientos que sirven para encauzar la acción administrativa⁵⁷⁴. Por su parte, DE LA MORENA Y DE LA MORENA, refiriéndose al sistema multifiscalizador que, como el que nos ocupa, pretende disciplinar los diversos aspectos de las actividades de los ciudadanos, plantea, además de las ya conocidas que atañen al procedimiento y a la organización administrativa, una fórmula planificadora que, a semejanza de la procedimental, incorporaría todas las limitaciones exigibles en función de los variados intereses que se pretende proteger⁵⁷⁵.

Por consiguiente, para llevar a buen término la empresa de la simplificación administrativa, desde cualquiera de esas vertientes, deberán ponderarse los diversos intereses en juego; no sólo los defendidos por las distintas

⁵⁷³ Como hemos indicado, el artículo 103.1 de la CE incluye este principio entre los que deben presidir la actuación de la Administración pública, y el artículo 3.1 de la LRJPAC hace lo propio. En páginas posteriores profundizaremos en la necesaria presencia de este principio en las relaciones entre los diversos órganos administrativos.

⁵⁷⁴ Coinciden estos tres frentes con los que destaca MARTÍN-RETORTILLO BAQUER como ámbitos en los que debe proyectarse la tarea simplificadora (“De la simplificación de la Administración pública”, *RAP*, núm. 147, septiembre-diciembre, 1998, pág. 8). CIERCO SEIRA añade a estos tres enfoques, el de la simplificación documental, orientado a reducir el número de documentos exigidos al ciudadano en sus relaciones con la Administración, y el de la simplificación o vulgarización del lenguaje administrativo, para hacerlo más comprensible al ciudadano (“La tramitación integrada...”, ob. cit., págs. 12-13).

⁵⁷⁵ DE LA MORENA Y DE LA MORENA, L., “Licencias administrativas y facilidades al administrado”, *Revista de Documentación Administrativa*, núm. 141, 1971, págs. 68-73.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

administraciones sectoriales⁵⁷⁶, sino que también deberá darse adecuada respuesta a la típica confrontación entre el interés público y el privado. En ese sentido, para MARTÍN-RETORTILLO BAQUER no admite duda que habrá que orientar la tarea simplificadora desde una doble perspectiva: aquella que facilita la vida del ciudadano, al liberarlo de pesadas ataduras en sus relaciones con la Administración, y la que exige una mayor eficacia de ésta, sin olvidarnos del coste financiero que se deriva del funcionamiento del aparato administrativo⁵⁷⁷. Así, antes de acometer cualquier tipo de decisión simplificadora, deberemos, por tanto, ponderar principios, valores, derechos, bienes, etc., que sean contrapuestos, adoptando la solución más satisfactoria, que inevitablemente hará prevalecer unos intereses frente a otros⁵⁷⁸.

Señalamos en su momento que las disfunciones que lastran la actividad administrativa, y en concreto, la función de control administrativo previo en la materia que nos ocupa, requieren abordar la tarea simplificadora a todos los niveles. Las administraciones de mayor implantación territorial –la estatal y la autonómica– deben ser quienes lideren este proceso, pero integrando en él a las entidades locales, que pueden hacer valiosas aportaciones.

⁵⁷⁶ Esta ponderación de intereses públicos está presente, como principio, en la LRJPAC, cuyo artículo 4.1 dispone lo siguiente:

“Las Administraciones públicas actúan y se relacionan con el principio de lealtad institucional y, en consecuencia, deberán:

[...]

b) Ponderar, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones.”

⁵⁷⁷ MARTÍN RETORTILLO BAQUER, S., “De la simplificación de la Administración...”, ob. cit., pág. 8.

⁵⁷⁸ Sobre la ponderación de intereses en el ámbito administrativo, véase la monografía de RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, *La ponderación de bienes e intereses en el derecho administrativo*, Marcial Pons, 2000.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

En el ámbito de la Administración autonómica de Galicia, donde están residenciadas las competencias en materia de patrimonio cultural de nuestra comunidad, las decisiones que afecten a la implementación de medidas simplificadoras corresponden a los secretarios generales técnicos de cada consellería, dentro del ámbito competencial de éstas⁵⁷⁹. Junto a las competencias de simplificación sectorial o *vertical*, la actual Vicepresidencia y Consellería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia ostenta competencias transversales u *horizontales* para impulsar en todas las consellerías y entidades integrantes del sector público autonómico de Galicia actuaciones de modernización y reforma administrativa, en concreto en materia de racionalización y simplificación de procedimientos administrativos⁵⁸⁰.

⁵⁷⁹ La Ley 16/2010, de 17 de diciembre, de organización y funcionamiento de la Administración general y del sector público autonómico de Galicia atribuye estas competencias en su artículo 29.1, que dice así:

“En cada consellería habrá una secretaría general técnica con relación jerárquica directa con la conselleira o conselleiro, y cuyo titular desempeñará las siguientes funciones:

[...]

f) Velar por la organización, simplificación y racionalización de la actividad administrativa, y proponer las modificaciones encaminadas a mejorar y perfeccionar los servicios.”

⁵⁸⁰ El artículo 39 del Decreto 72/2013, de 25 de abril, por el que establece la estructura orgánica de la Vicepresidencia y de la Consellería de Presidencia, Administraciones Públicas y Justicia, establece estas atribuciones de la siguiente forma:

“1. La Dirección General de Evaluación y Reforma Administrativa se configura como órgano central, con ámbito de actuación sobre todas las consellerías y entidades integrantes del sector público autonómico de Galicia definido por la Ley 16/2010, de 17 de diciembre, de organización y funcionamiento de la Administración general y del sector público autonómico de Galicia, con la exclusión de los sistemas sanitario, educativo y judicial, para impulsar actuaciones de modernización y reforma administrativa con el objetivo de conseguir una Administración pública eficaz, eficiente y orientada a la prestación de servicios de calidad a la ciudadanía.

2. En particular, son competencias de la Dirección General de Evaluación y Reforma Administrativa:

[...]

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

A continuación analizamos de forma sistemática los diversos enfoques que entendemos deben orientar la tarea simplificadora en el ejercicio del control administrativo previo de las actuaciones urbanísticas sobre el patrimonio cultural. Para ello nos inspiramos en los ámbitos en los que, según MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, debe acometerse dicha tarea⁵⁸¹.

C) FÓRMULAS DE SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

a) La simplificación normativa

Entre los defectos achacables a nuestro ordenamiento jurídico destaca su excesiva complejidad y su falta de claridad y rigor. Así lo advierte MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, quien destaca los múltiples vacíos legales, contradicciones e imprecisiones que tiene, incompatibles con el principio de seguridad jurídica⁵⁸². En el ámbito que nos ocupa tenemos varios ejemplos de esa

C. En materia de racionalización y simplificación de procedimientos administrativos:

a) La promoción, planificación y coordinación de los procesos de racionalización, simplificación y modernización de los procedimientos administrativos, suprimiendo trámites y actuaciones innecesarios con la finalidad de mejorar la respuesta a la ciudadanía.

b) La emisión de informe, con carácter preceptivo y previo a su aprobación y posterior publicación en el *Diario Oficial de Galicia*, sobre los proyectos de disposiciones de carácter general, dentro del ámbito de sus competencias, que afecten a procedimientos administrativos por instancia de parte.

[...]

f) La coordinación de la aplicación de la normativa europea y estatal sobre simplificación y mejora de la gestión administrativa.”

⁵⁸¹ Sin olvidarnos de la fórmula planificadora que aporta DE LA MORENA Y DE LA MORENA, de especial interés para el objeto de nuestro estudio.

⁵⁸² MARTÍN RETORTILLO BAQUER, S., “De la simplificación de la Administración...”, ob. cit., págs. 11-12.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

realidad. Los encontramos cuando observamos que las respectivas normas que regulan la materia urbanística y de protección del patrimonio cultural en algunos casos parecen ignorarse mutuamente. La sucesión de normas en cada uno de esos ámbitos sectoriales se muestra lineal, con escasas concesiones a la interdisciplinariedad⁵⁸³. En la falta de asunción por parte de la legislación urbanística de conceptos de la cultural, o, por lo menos, de la oportuna remisión a ésta, se encuentra una de las principales causas de la proliferación de dudas interpretativas acerca de la aplicación de la norma. También sucede al revés: la incorporación en la norma cultural de conceptos prestados de la urbanística en ocasiones es motivo de falta de precisión, o plantea dudas acerca del modo en que deben surtir efectos las competencias reconocidas en la primera en el ámbito de aplicación de la segunda⁵⁸⁴. Otras veces encontramos conceptos que llevan a confusión dentro del propio grupo normativo, e incluso en una misma norma⁵⁸⁵.

La simplificación desde esta perspectiva normativa no es tarea fácil dado el afán regulador que tienen los poderes públicos, que tienden a acaparar para sí

⁵⁸³ Un ejemplo de lo dicho lo encontramos en el supuesto ya comentado de la falta de precisión de la legislación urbanística para identificar las obras que, por llevarse a cabo en edificaciones con valor cultural, no deben ser consideradas de entidad menor. En este caso concreto no cabe fundar la falta de adaptación de las normas urbanísticas con las de protección del patrimonio en la anterioridad de su vigencia, dado que tanto la LOUG como el RDUG –que contienen esa disposición– son posteriores a la LPCG. En este ejemplo, y en algún otro que podemos encontrar en el ordenamiento urbanístico, se utilizan conceptos como bien catalogado o inventariado que no se corresponden con la acepción que tienen en la norma cultural.

⁵⁸⁴ En tal sentido, se echa de menos en la LPCG una mayor concreción de los instrumentos de planeamiento destinados a ordenar los bienes culturales más destacados, reflejándolos directamente o remitiendo a su ley reguladora. También sería deseable, mediante la adopción de cualquiera de estas soluciones, una mayor precisión sobre cómo ha de materializarse la intervención de la Administración cultural en el procedimiento de ruina, conforme a la norma urbanística.

⁵⁸⁵ El concepto de bien inventariado que resulta de la LPCG y de la normativa cultural de inferior rango es uno de ellos, ya que, por un lado, designa al bien cultural que no es BIC ni catalogado, y, por otro lado, incluye a todos los que integran el Inventario del patrimonio cultural de Galicia, que, como sabemos, lo conforman bienes de las tres categorías citadas.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

las funciones de ordenación de los múltiples aspectos de su ámbito de actuación. Si se dejara el conocimiento de ciertas cuestiones en manos de la administración más especializada se dotaría de coherencia al conjunto normativo. Al mismo tiempo, los órganos ordenadores en cada área competencial deben hacer un esfuerzo para producir una normativa sencilla, coherente y sistemática para dotar al sistema de la necesaria simplificación.

Los cambios que se pretenda introducir en el sistema pueden ser sustanciales o accesorios. Sólo los primeros requieren la oportuna adaptación normativa, mientras que los segundos pueden incorporarse a través de una mejor aplicación de la legislación existente, que incluya, en su caso, el correspondiente desarrollo reglamentario. A su vez, las modificaciones que se realicen para simplificar las normas pueden referirse a cuestiones sustantivas o cuestiones de índole procedimental. En todos estos casos en los que la modificación normativa es de carácter sustancial será preciso comenzar por elaborar el proyecto de disposición que sea necesario, conforme a lo previsto en el Real decreto 1083/2009, que establece la necesidad de que vaya acompañado de una memoria del análisis de su impacto normativo⁵⁸⁶.

⁵⁸⁶ La preocupación por producir nuevas normas que permitan superar las disfunciones para introducir la simplificación en el sistema, es relativamente reciente. Así, el Real decreto 1083/2009, de 3 de julio, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo, con el objeto de precisar el contenido de las memorias, estudios e informes sobre la necesidad y oportunidad de las normas proyectadas, establece en su disposición adicional 1ª la obligación de aprobar una guía metodológica que deberá seguirse en la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo. Atendiendo a este mandato legal, el entonces Ministerio de la Presidencia confeccionó una *Guía metodológica para la elaboración de la memoria del análisis del impacto normativo*, que aprobó el Consejo de Ministros el 11 de diciembre de 2009. Esta guía metodológica es un documento que contiene las pautas orientativas para la realización –por medio de la memoria que habrá de acompañar a un proyecto normativo– del análisis de impacto de la iniciativa normativa, con el fin de ayudar en el proceso para su aprobación. Entre algunas de estas pautas metodológicas se proponen varias medidas directas de reducción de cargas administrativas.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

Acaso en la materia objeto de nuestro estudio los mayores desajustes entre las normas de aplicación, y específicamente entre la ordenación cultural y urbanística, se produzca a nivel conceptual. La solución que se propone –y que se desarrollará en su momento– consistiría en la remisión expresa entre unas y otras a estos efectos. Parece pues más adecuada esta opción que la de acoger conceptos y figuras extraídos de la norma ajena, por cuanto una eventual modificación de ésta dejaría obsoleta la disposición de acogida.

b) La simplificación planificadora

La tarea de simplificación desde una visión planificadora tiene en nuestro objeto de estudio un caldo de cultivo idóneo. Bajo la fórmula planificadora se vierten las competencias fiscalizadoras de todas las administraciones competentes, pero finalmente sólo a una de ellas le corresponderá ejercitar directamente la función de control; personalizando ésta en un único órgano nos acercamos al objetivo de alcanzar la pretendida simplificación. Como mantiene DE LA MORENA Y DE LA MORENA, la novedad estriba aquí en que los diferentes organismos intervinientes actúan previa y conjuntamente en la fase de elaboración del plan con el fin de asegurarse de que quedan incorporadas a él las limitaciones que exige la defensa de los intereses que deben velar; pero su observancia va a quedar confiada al celo de las autoridades responsables de la elaboración y ejecución del plan⁵⁸⁷.

En el ámbito de nuestro estudio queda mucho camino que recorrer para reunir en un único instrumento de planeamiento la función de control de las

⁵⁸⁷ DE LA MORENA Y DE LA MORENA, L., “Licencias administrativas...”, ob. cit., págs. 71-72.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

actuaciones que afectan al patrimonio cultural, de forma que un solo órgano ejecute la función interventora. No obstante, encontramos en el articulado de la LPCG varias muestras de esa técnica simplificadora, que ya hemos detallado a lo largo de este trabajo. Así, los ejemplos van desde el más genérico mandato del artículo 32, de informar a la Consellería de Cultura de aquellos instrumentos de ordenación con incidencia territorial que afecten a los inmuebles integrantes del patrimonio cultural de Galicia, para que incorpore las medidas protectoras y correctoras que considere necesarias, hasta la más detallada regulación establecida en los artículos 45 y siguientes, que prescriben la obligación para los ayuntamientos de redactar un plan especial de protección –u otro instrumento de planeamiento– del área afectada por el conjunto histórico que se encuentre en el término municipal, su contenido y su régimen autorizador, pasando por las disposiciones del artículo 48 que contemplan la obligación o facultad de ordenar los sitios o territorios históricos, los lugares de interés etnográfico, los jardines históricos y las zonas arqueológicas y paleontológicas, a través de las diversas figuras de planeamiento.

Además de las anteriores previsiones legales, encontramos en la LPCS una muestra del mismo afán simplificador mediante la utilización de un instrumento de ordenación: el que se deriva de la aplicación del artículo 17, que impone a la Consellería de Cultura la obligación de redactar un Plan especial de protección y promoción del Camino de Santiago. Se trata de un instrumento en el que se invierten, en relación con los anteriormente indicados, las responsabilidades de su elaboración y ejecución. Aquí son los ayuntamientos quienes mediante alegaciones e informes realizan las aportaciones que requiere el ejercicio de sus competencias, y corresponde a la consellería la dirección en la elaboración de dicho plan y las funciones que demanda su cumplimiento. Aunque la finalidad integradora y simplificadora del plan es ambiciosa, en la práctica está lejos de ser

JULIÁN ALONSO GARCÍA

operativa, por la variedad de fines –no olvidemos que la promoción del Camino se encuentra también entre ellos– y por la dificultad para aunar en un único documento las usos y actividades de un vasto territorio que recorre varios municipios. A ello se añade otro inconveniente que pospone su elaboración: la necesaria delimitación espacial de todas las rutas que componen el Camino de Santiago, actualmente sin completar⁵⁸⁸.

No cabe duda de que los esfuerzos por simplificar la actuación administrativa de control de las actuaciones sobre los inmuebles históricos por la vía del planeamiento son reales; sin embargo son insuficientes en la medida en que los obligados a acometer su puesta en práctica demoran la toma de decisiones, cuando no ignoran directamente el mandato legal que se les impone. También resultan insuficientes los supuestos en los que debe emplearse la fórmula planificadora, ya que existen otros muchos ámbitos de actuación que, por comprender un conjunto de elementos merecedores de protección, presentan las condiciones exigibles para ser ordenados mediante un plan.

Partiendo de la normativa actual y sin pecar de exceso de ambición, una propuesta de simplificación planificadora en nuestra materia de estudio podría consistir en elevar a la categoría de obligación la previsión legal que otorga a las administraciones competentes la facultad de ordenar mediante figuras de planeamiento los ámbitos espaciales que abarcan determinadas categorías de BIC. Sería conveniente dirigir el mandato a las administraciones responsables de su aprobación, singularmente a los ayuntamientos, aunque no necesariamente con el señalamiento de un plazo, ya que no es previsible su cumplimiento, como

⁵⁸⁸ Pese a que la disposición adicional de la LPCS establece la obligación de aprobar este plan dentro del plazo máximo de dos años a partir de la entrada en vigor de la ley, aún no se han iniciado los trámites formales para su elaboración.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

demuestra la experiencia. Pero no quedaría ahí la propuesta: se aplicaría en relación con todos estos espacios culturales objeto de planeamiento, un régimen similar al ya contemplado para los conjuntos históricos ordenados conforme a un plan especial de protección, en virtud del cual se trasladaría la plena función autorizatoria a los ayuntamientos que hayan aprobado sus respectivos instrumentos de ordenación.

c) La simplificación orgánica y funcional

La consecución de una organización administrativa simplificada, con un reparto de funciones entre los distintos órganos que la componen de forma que responda a esa aspiración, debe cimentarse a partir de los principios ya aludidos anteriormente (principalmente, de eficiencia, eficacia y coordinación). En el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma de Galicia, la Ley 16/2010, de 17 de diciembre, de organización y funcionamiento de la Administración general y del sector autónomo de Galicia (Lofaxga)⁵⁸⁹ consagra en su artículo 4.3 como principios organizativos de la Administración autonómica, entre otros, los de coordinación, eficacia, eficiencia, simplificación, claridad, buena fe, imparcialidad, confianza legítima y proximidad a los ciudadanos, que han de inspirar cualquier acción simplificadora.

La simplificación orgánica se hace necesaria para reducir la progresiva proliferación de organismos que van asumiendo las nuevas funciones inherentes al ejercicio del poder público. La tarea simplificadora constituiría, pues, un proceso

⁵⁸⁹ No sabemos si con esta Ley conseguimos una Administración autonómica más simplificada; lo que sí sabemos es que en el ánimo de sus redactores está presente ese propósito, al establecer el artículo 1.2 como finalidad de la Ley, la consecución de “una mayor racionalización y agilización administrativa y profundizar en la modernización de los procedimientos y de los servicios prestados a los ciudadanos” por parte de la Administración autonómica.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

de retorno en el que se desandaría el camino emprendido por las diversas administraciones públicas, de forma que se fuera adelgazando el entramado organizativo puesto a su servicio. Pero ese viaje de vuelta no iría acompañado del correspondiente vaciamiento competencial sino que debería recorrerse sin merma de las funciones públicas que a lo largo del tiempo han ido adquiriendo los diferentes órganos administrativos. A esto hemos de añadir la resistencia de los múltiples departamentos que componen la actual organización administrativa, a desprenderse de sus atribuciones, por muy insignificantes que éstas sean. Por todo ello la tarea de simplificación organizativa resulta complicada, o como señala MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, “es un anhelo permanente, pero casi de realización imposible”⁵⁹⁰. No obstante, es necesario enfrentarse con la creciente complejidad del aparato organizativo, que habrá de acometerse, según este autor, a través de varias vías, de las que podemos destacar, por una parte, la interlocución con el ciudadano con una sola Administración –la *Administración única*–, y por otra el recurso por parte de las comunidades autónomas a las administraciones locales como entes ejecutores de sus competencias⁵⁹¹.

La fórmula de la Administración única⁵⁹² se adapta perfectamente a la función de control previo que centra nuestra atención, en el que concurren competencias autonómicas y municipales sobre un mismo objeto. Mantiene MARTÍN-RETORTILLO BAQUER que para llevarla a efecto se precisa primeramente establecer en el ámbito interno de las relaciones

⁵⁹⁰ MARTÍN RETORTILLO BAQUER, S., “De la simplificación de la Administración...”, ob. cit., pág. 18.

⁵⁹¹ *Ibidem*, págs. 23-26.

⁵⁹² No confundir con la *ventanilla única*, a la que nos referiremos al abordar la simplificación administrativa procedimental.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

interadministrativas, los instrumentos previos de intervención de las administraciones implicadas, para que sólo sea una de ellas la que resuelva.

Se precisa, pues, para tener un sector público más racional, la supresión de órganos y entidades duplicadas, ineficientes o no sostenibles. En tal sentido, desde la Administración del Estado se han emprendido acciones para eliminar duplicidades con las comunidades autónomas. La creación de una Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) iría en esa línea⁵⁹³. Así las cosas, sin perjuicio de mantener el objetivo de una supresión o una poda selectiva de organismos inoperantes o superfluos, el reto al que debemos enfrentarnos radica en el mejor aprovechamiento de los recursos existentes, de tal forma que la simplificación y racionalización administrativa sería más funcional que estrictamente orgánica.

En la puesta en práctica de las medidas de simplificación funcional la Administración local juega un papel destacado. El recurso a las entidades locales para la ejecución de las competencias autonómicas se apoya, a juicio de MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, en razones de inmediatez, de cercanía al administrado y de menor costo. Abordar la simplificación administrativa dejando significativas tareas en manos de la Administración local no supone en modo

⁵⁹³ Su reciente informe (GOBIERNO DE ESPAÑA, *Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas*, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y Ministerio de la Presidencia, junio, 2013, pág. 15) plantea la cuestión de esta forma:

“Sin embargo, la especial configuración del régimen autonómico español hace que surjan duplicidades e ineficacias, que impiden que se haga plenamente efectivo el principio «una Administración, una competencia».

Las CC.AA. pueden ganar en eficiencia ejerciendo sus facultades de auto organización, que les permiten tomar decisiones de reducción o eliminación de dependencias y órganos administrativos. Así lo hemos visto en los últimos tiempos, en los que algunas CC.AA. (y así se recomienda en el informe) han planteado la supresión de entidades o la reducción del tamaño de algunas, incluso de especial relevancia institucional, como las Asambleas Legislativas o los Defensores del Pueblo.”

JULIÁN ALONSO GARCÍA

alguno un desapoderamiento competencial de las Comunidades Autónomas, sino una simple encomienda de gestión para que los órganos locales, con los medios de que disponen, ejecuten las funciones de aquellas⁵⁹⁴.

En cualquier caso, para poder acometer con éxito la tarea simplificadora en el ámbito funcional, debemos de tener presente el principio de coordinación consagrado en el artículo 103.1 de la CE, que acoge la LRJPAC en su artículo 18, para aplicarlo a los órganos administrativos que en el ejercicio de sus competencias se relacionen con otros de otras administraciones, pero también con los que forman parte de la misma organización. Pero la coordinación administrativa no es un mero principio inspirador de la actuación de los poderes públicos; debe ir acompañada, como sostienen GONZÁLEZ PÉREZ y GONZÁLEZ NAVARRO, de verdaderas funciones decisorias para ser realmente efectiva⁵⁹⁵. La coordinación sería, pues, un efecto derivado de la función directiva o de mando⁵⁹⁶. Esto plantea el problema de determinar cuál es el órgano que puede atribuirse la función decisoria y, por ende, coordinadora⁵⁹⁷.

⁵⁹⁴ MARTÍN RETORTILLO BAQUER, S., “De la simplificación de la Administración...”, ob. cit., págs. 25-26.

⁵⁹⁵ La doctrina del Tribunal Constitucional se manifiesta en este sentido en su sentencia 45/1991, de 28 febrero (Aranz. 1991, 45), al recordar que “la integración de las partes en un conjunto unitario, perseguida por la actividad de coordinación, exige la adopción de las «medidas necesarias y suficientes» para lograr tal integración”.

⁵⁹⁶ GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Comentarios a la Ley de régimen...*, ob. cit., págs. 233-234. Esta idea prevalece en la STS de 3 junio de 1986 (Aranz. 1986, 4609), expresada de esta forma:

“Conviene por ello recordar que la coordinación no es sino el resultado o consecuencia del recto ejercicio de las funciones directivas (planificación, organización, mando y control). Solo cuando se tiene potestad decisoria se puede obtener ese resultado que es la coordinación. De manera que todo órgano que ostente una posición de jefatura en el organigrama (sea cual fuere su nivel, tenga o no atribuida entre sus funciones la de «coordinar», aparezca o no designado como órgano de coordinación), al ejercitar las funciones directivas que le son propias, estará produciendo y obteniendo ese resultado que es la coordinación.”

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

En el ámbito de nuestro estudio, en el que el ejercicio de las competencias está repartido en diversos órganos de dos administraciones diferentes, la coordinación de funciones requiere de un análisis de las relaciones intraadministrativas e interadministrativas. En virtud del principio de coordinación, las administraciones podrán producir normas y actos que deberán ser observados por los demás órganos dentro de la misma organización, aunque no dependan jerárquicamente entre sí. Sin embargo, si la relación de coordinación tiene carácter interadministrativo –y en concreto, si la Administración coordinada es la local– debe ir amparada en una norma con rango de ley, tal como señala la LBRL⁵⁹⁸.

La función de coordinación de los órganos de protección del patrimonio cultural, dentro de la Administración autonómica cultural, se localiza en el órgano de superior rango en la materia, quien podrá dictar resoluciones e instrucciones que deberán ser acatadas por los órganos que dependen jerárquica o funcionalmente de él. Dentro de la Consellería de Cultura, ese órgano directivo

Se añade más adelante lo siguiente:

“Aunque, eso sí, resulta técnicamente incorrecta en cuanto la coordinación, según ha quedado dicha, no es una función autónoma, sino el resultado del ejercicio de las funciones de dirección inherentes a toda Jefatura. Por lo mismo, no es un principio -aunque como tal lo trata el artículo 103,1 de la Constitución- sino un objetivo, una meta, un resultado. Como principio o como función la coordinación, sencillamente, es inencontrable.”

⁵⁹⁷ Lo que parece claro, como ponen de manifiesto estos autores, es que los órganos colegiados, presuntamente creados con esa finalidad coordinadora pero desprovistos de funciones decisorias, carecen de esa potestad de coordinación (GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Comentarios a la Ley de régimen...*, ob. cit., págs. 233-234).

⁵⁹⁸ El artículo 59.1 de la LBRL prescribe que para asegurar la coherencia de la actuación de las Administraciones Públicas, en ciertos supuestos entre los que se incluyen los de concurrencia competencial con otras administraciones, cuando aquella finalidad no pueda alcanzarse por otros procedimientos, “las leyes del Estado y las de las Comunidades Autónomas, reguladoras de los distintos sectores de la acción pública, podrán atribuir al Gobierno de la Nación, o al Consejo de Gobierno, la facultad de coordinar la actividad de la Administración Local y, en especial, de las Diputaciones Provinciales en el ejercicio de sus competencias.”

JULIÁN ALONSO GARCÍA

estaría personificado en la figura del director general del Patrimonio Cultural, a quien le corresponde, según el artículo 13.1 del Decreto 4/2013, de 10 de enero, que establece la actual estructura orgánica de la consellería, “la dirección y coordinación de las actuaciones de la Consellería en materia de patrimonio histórico, arqueológico, paleontológico, artístico, arquitectónico y etnológico en todas sus manifestaciones”.

Pero en la propia organización de la Administración cultural, la búsqueda de fórmulas de coordinación que produzcan el efecto deseado de simplificación puede acometerse de forma más ambiciosa. La adopción de medidas de mayor calado exigiría realizar las reformas legislativas que sean precisas⁵⁹⁹. Otras medidas podrían abordarse modificando las normas reglamentarias de reguladora de la composición y funcionamiento de los órganos administrativos de la Consellería de Cultura. Menor dificultad plantearía la introducción de medidas de simplificación orgánica y funcional que redundasen en una mayor coordinación dentro de la Consellería resituando las funciones de sus órganos. Ello no implicaría una reasignación de funciones entre ellos sino una concentración de las que correspondan a alguno de ellos⁶⁰⁰.

⁵⁹⁹ Una nueva distribución de funciones del Comité Asesor del Camino de Santiago podría exigir la modificación de la LPCS, que reconoce su potestad informadora en relación con las solicitudes de actuaciones que afecten al Camino y su área de influencia.

⁶⁰⁰ En este sentido, podríamos reubicar toda o la mayor parte de la actividad de los órganos especializados de la Dirección General encargados de conocer las actuaciones arqueológicas, en el momento previo a la emisión del informe genérico de los órganos asesores, que sólo tendría que pronunciarse una vez, a la vista de todas las actuaciones precedentes. Sin perjuicio de las distintas resoluciones relativas a la actividad arqueológica que deba dictar el superior jerárquico común, éste no tendría ya que resolver de forma reiterada sobre diversos aspectos de la actuación urbanística. Bastaría, para llevar a efecto esta medida, con utilizar los mecanismos de delegación de competencias, encomienda de gestión o delegación de firma, previstos en la LRJPAC para el traslado de funciones de unos órganos a otros dentro de la propia organización. Una propuesta de este tipo se detalla en el apartado específico de este capítulo.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

Cuando llevamos la coordinación al terreno de las relaciones entre varias administraciones con competencias concurrentes sobre un mismo objeto, el problema adquiere mayor complejidad ya que la coordinación implica la imposición de decisiones del órgano coordinador sobre el coordinado. Esa posición de superioridad de la que goza uno de los sujetos no parece el punto de partida más adecuado para regir las relaciones interadministrativas, si tenemos en cuenta la delimitación competencial que atribuye nuestro ordenamiento jurídico a las diversas administraciones. La decisión coordinadora debe ser, ante todo, respetuosa con los intereses y competencias que, respectivamente, corresponde defender y ejercitar a cada una de las administraciones implicadas.

Situándonos en la materia de nuestro estudio, en la que conviven las funciones urbanísticas y las de protección del patrimonio inmueble, la coordinación ha de observar en todo momento esa dualidad competencial. No obstante, podría asumir la Consellería de Cultura la decisión coordinadora respecto de aquellos aspectos en los que el ejercicio de sus propias funciones requiere la actuación de los órganos municipales. Pero el ejercicio de una función a este nivel, como hemos indicado, debería tener el respaldo de una norma legal. Así, el traslado de funciones decisorias de la Administración autonómica a los ayuntamientos a través de una delegación de competencias, precisaría de la correspondiente modificación legislativa.

Con todo, entendemos que el Consello de Goberno de la Xunta de Galicia o el conselleiro de Cultura, en el ejercicio de su potestad reglamentaria, pueden asumir la función coordinadora interadministrativa si ésta se limita a aspectos de índole más o menos instrumental. De esta manera, por medio de una norma que adopte la forma de decreto u orden –según el nivel en el que se quiera operar– se podrían establecer mecanismos de coordinación de los órganos municipales y

JULIÁN ALONSO GARCÍA

autonómicos, redundando así el sistema en una mayor simplificación orgánica, y también procedimental⁶⁰¹. Incluso mediante la firma de convenios entre administraciones pueden distribuirse de forma coordinada actividades materiales o técnicas⁶⁰².

Las medidas de coordinación no tienen por qué reducirse a una simple reasignación de funciones dentro de la propia organización o entre diferentes administraciones. También es posible la creación de órganos de composición mixta –formados por representantes municipales y de la Administración autonómica– que sirviese de cauce común para el ejercicio de funciones relativas a la autorización de los proyectos de actuaciones que han de superar un doble control administrativo. La creación de órganos de este tipo sería una medida de coordinación eficaz si evitara duplicidades funcionales y permitiera reunir en un solo foro las diferentes visiones competenciales; de lo contrario contribuiría a una mayor complejidad organizativa. Tales órganos de composición mixta bien podrían insertarse dentro de la organización administrativa municipal, asumiendo, en su caso, funciones delegadas de la Administración autonómica. Esto requeriría, por una parte, la creación de dicho órgano de la forma que permitiese la legislación de régimen local, y por otra, la aprobación de la correspondiente norma legal delegatoria de funciones autonómicas.

A diferencia de la coordinación, la cooperación se presenta como una fórmula caracterizada por la condición de igualdad y voluntariedad entre los

⁶⁰¹ Mediante disposiciones de esta naturaleza por las que se regula la forma de presentarse – acaso a través de los ayuntamientos– las solicitudes de obras e intervenciones que afecten a bienes integrantes del patrimonio cultural, los cauces que habrán de seguirse para el conocimiento de los órganos internos y los asesores externos, etc., se consigue ese efecto simplificador. Abordaremos la simplificación administrativa desde la óptica procedimental en el siguiente apartado.

⁶⁰² El artículo 15.4 de la LRJPAC prevé este instrumento para formalizar una encomienda de gestión entre órganos y entidades de distintas administraciones.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

sujetos llamados a relacionarse, tal como afirman GAMERO CASADO y FERNÁNDEZ RAMOS⁶⁰³. La cooperación, según GONZÁLEZ PÉREZ y GONZÁLEZ NAVARRO, es un factor de simplificación que evita la duplicidad orgánica, con el consiguiente ahorro de medios personales y reales⁶⁰⁴. Constituye la cooperación un modelo más adecuado para regir, desde una visión paritaria, las relaciones entre dos administraciones distintas, sin alteración de la titularidad competencial de cada una de ellas. En los supuestos de competencias compartidas o concurrentes –frecuentes entre la Administración autonómica y la local–, se puede distinguir, como uno de los objetos de las relaciones de cooperación, la articulación de la realización coordinada de funciones que permita evitar solapamientos y disfunciones. Para lograr este objetivo –pertinente en el ámbito material de nuestro estudio– se propone la puesta en marcha de sistemas de información mutua, la definición de criterios comunes, los procedimientos de gestión integrada, etc.⁶⁰⁵

En nuestro ámbito de estudio tendría cabida la implementación de mecanismos de esta naturaleza, que facilitasen a los interesados el conocimiento de los requisitos materiales y formales para la presentación de solicitudes que han

⁶⁰³ GAMERO CASADO, E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S., *Manual básico de Derecho administrativo*, 5ª ed., Tecnos, 2008, págs. 258-259.

⁶⁰⁴ GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Comentarios a la Ley de régimen...*, ob. cit., pág. 330.

⁶⁰⁵ GAMERO CASADO, E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S., *Manual básico...*, ob. cit., págs. 251-252. Destacan GONZÁLEZ PÉREZ y GONZÁLEZ NAVARRO que la LRJPAC prevé en su articulado el empleo de técnicas orgánicas de cooperación entre el Estado y las comunidades autónomas. Son éstas: comisiones bilaterales de cooperación (artículo 5.2), conferencias sectoriales (artículo 5.3) y otros órganos de cooperación (artículos 5.1 y 5.7), que pueden ser bilaterales o multilaterales y de ámbito general o especial (*Comentarios a la Ley de régimen...*, ob. cit., pág. 354). El artículo 5.8 admite además la entrada en los órganos de cooperación de composición multilateral de la representación de la Administración local cuando la materia del ámbito sectorial de dicho órgano afecte o se refiera a competencias locales. En este caso pueden acordar que la asociación de ámbito estatal de las entidades locales con mayor implantación sea invitada a asistir a sus reuniones, con carácter permanente o según el orden del día.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

de seguir una doble tramitación en el ámbito de la Administración cultural y de la urbanística. También la transmisión de información y la sustanciación de trámites administrativos por medios electrónicos constituyen eficaces medidas de cooperación si operan en ambas direcciones.

En cualquier caso, tanto si hablamos de relaciones de coordinación como de cooperación, la ley pone a disposición de los sujetos actuantes diversas herramientas que pueden servir para reorganizar sus funciones y competencias y racionalizar las cargas de trabajo. Para alcanzar estos fines se contempla en la LRJPAC la desconcentración de competencias (artículo 12.2), la delegación de competencias (artículo 13), la avocación (artículo 14), la encomienda de gestión (artículo 15) y la delegación de firma (artículo 16). Cualquiera de estos mecanismos –unos más que otros– son de gran utilidad para simplificar y agilizar el funcionamiento del aparato organizativo puesto al servicio de la Administración cultural y urbanística para el control de las actuaciones en los inmuebles que integran el patrimonio cultural. Pese a que en nuestra Comunidad Autónoma podemos encontrar algunas muestras de este propósito, perseguido a través de las técnicas que acabamos de apuntar⁶⁰⁶, queda un largo camino por recorrer para alcanzar la deseada simplificación funcional.

⁶⁰⁶ Con la finalidad de descargar a las comisiones territoriales del Patrimonio Histórico Gallego de la función de emitir informe preceptivo y previo sobre las solicitudes de autorización de obras de menor entidad, para evitar retrasos innecesarios en su tramitación, se modificó el Decreto 39/2007, de 8 de marzo, por el que se regula la composición y funcionamiento de dichas comisiones territoriales, en virtud del Decreto 103/2010, de 17 de junio. De forma parecida, para hacer más ágil y operativo su funcionamiento, el Decreto 225/2010, de 30 de diciembre, modificó el Decreto 46/2007, de 8 de marzo, por el que se regula la composición y el funcionamiento del Comité Asesor del Camino de Santiago, atribuyendo a un órgano más reducido, la comisión, la función de emitir los informes relativos a los procedimientos de autorización de obras e instalaciones menores, y reservando al pleno las demás funciones que corresponden al órgano asesor. Debemos destacar también como ejemplo de medida organizativa de racionalización y simplificación administrativa, la Resolución de 19 de junio de 2015 de la Dirección General del Patrimonio Cultural –que ya fue aludida en el capítulo III de este trabajo–, por la que se delega en

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

d) La simplificación procedimental

a') La necesidad de abordar desde diversos frentes la simplificación del procedimiento administrativo

De los diversos aspectos que demandan una mayor simplificación en el ámbito administrativo, el procedimental es acaso el más necesitado de atención por parte de los poderes públicos. En la materia objeto de nuestro estudio, en el que se entremezclan infinidad de trámites sustanciados en dos administraciones diferentes, la solución a esa necesidad resulta inaplazable.

En la implantación de un modelo procedimental simplificado que dé respuesta a las demandas planteadas, la colaboración de los poderes públicos es esencial. Esta colaboración debe ir encaminada en una doble dirección: del poder legislativo al poder ejecutivo, y viceversa. En este sentido, DOMÉNECH PASCUAL, sostiene que el papel colaborador con el legislador en la regulación general de los miles de procedimientos administrativos existentes, les confiere a las autoridades administrativas un papel protagonista, dada la incapacidad de aquel para acometer dicha tarea con la agilidad y el detalle requeridos. Estas autoridades administrativas, deben decidir cuál es la cantidad de procedimiento necesaria en cada caso concreto, para lo cual gozan de un amplio margen discrecionalidad⁶⁰⁷. El hecho de sufrir personalmente los costes de tiempo y esfuerzo que encierra la tramitación de los procedimientos administrativos, y de

los titulares de los servicios de coordinación del área cultural de las jefaturas territoriales de la Consellería de Cultura, Educación y Ordenación Universitaria el ejercicio de determinadas competencias. Esta resolución sustituye a otras anteriores dictadas en parecidos términos, de delegación de funciones en los órganos periféricos.

⁶⁰⁷ DOMÉNECH PASCUAL, G., “Hacia la simplificación de los procedimientos administrativos”, *IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Santiago de Compostela, 7 y 8 de febrero de 2014, págs. 23-24.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

obtener escaso beneficio, convierte a la Administración en la primera interesada en el proceso simplificador. Pero las autoridades legislativas también están interesadas en emprender este proceso, ya que deben satisfacer el derecho al procedimiento debido que demandan los ciudadanos a los representan⁶⁰⁸.

Se hace necesario, pues, –como hemos destacado con anterioridad– que la Administración estatal y la autonómica afronten con decisión el proceso simplificador, incorporando las aportaciones de las entidades locales, que, en lo que respecta al control de las actuaciones sobre los inmuebles históricos, tienen mucho que decir. En el ámbito de la simplificación procedimental su implicación se antoja, pues, crucial, pese a que, como sostiene GAMERO CASADO, constituye la Administración local el exponente más débil en dicho proceso. No obstante, las incisivas potestades de intervención que le corresponde en nuestro sistema político requieren su participación a la hora de abordar cualquier iniciativa simplificadora⁶⁰⁹.

Es necesario, pues, oír la voz de los representantes locales si queremos optar por un modelo procedimental integrado de control previo de las actuaciones en los inmuebles culturales, especialmente cuando deban realizarse las oportunas reformas legislativas que permitan alcanzar ese objetivo. Pero también el poder legislativo debe ser receptivo a las aportaciones de las entidades locales para abordar simples ajustes legales que, sin implicar un cambio de modelo procedimental, vayan encaminadas a mejorar el sistema. Además, la asunción por parte de los ayuntamientos de funciones cuyo ejercicio corresponda a la Administración autonómica cultural requiere en aquellos una postura activa para

⁶⁰⁸ *Ibidem*, pág. 24.

⁶⁰⁹ GAMERO CASADO, E., “Hacia la simplificación de los procedimientos administrativos: el procedimiento administrativo adecuado”, *IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Santiago de Compostela, 7 y 8 de febrero de 2014, pág. 9.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

que se lleve a efecto: formalización de convenios administrativos, utilización de mecanismos de información mutua, implantación de la tramitación electrónica, etc.

La simplificación procedimental puede acometerse desde la legislación reguladora del procedimiento administrativo común –que, como sabemos, es competencia estatal–, mediante la aplicación de los principios que la informan; pero también, como observa MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, la legislación especial –del Estado o de las comunidades autónomas– puede diseñar, en el ejercicio de sus competencias materiales, una regulación procedimental especial más simplificada pues “ésta es una competencia conexas a las de carácter material”, que no está reservada en exclusiva al Estado⁶¹⁰.

b') Los principios inspiradores de la simplificación procedimental

Si en páginas anteriores, en las que analizábamos la simplificación desde la perspectiva organizativa, aludíamos a los principios de coordinación y cooperación, aquí debemos invocar, además de éstos, otros principios que deben presidir la tarea simplificadora⁶¹¹. Así, la eficiencia, la eficacia y la celeridad son valores que deben impregnar el procedimiento administrativo en todos sus trámites. La celeridad en la tramitación procedimental está íntimamente relacionada con la idea de eficacia y eficiencia. Su plasmación en la ordenación

⁶¹⁰ MARTÍN RETORTILLO BAQUER, S., “De la simplificación de la Administración...”, ob. cit., págs. 28-29.

⁶¹¹ LÓPEZ MENUDO se refiere a los principios del procedimiento administrativo como una especie del género principios generales del Derecho, como una proyección de éstos últimos más abstractos, como soluciones o rasgos que definen el modo de ser de la Ley de procedimiento (“Los principios generales del procedimiento administrativo”, *RAP*, núm. 129, septiembre-diciembre, 1992, págs. 22-24).

JULIÁN ALONSO GARCÍA

del procedimiento la encontramos reflejada en el artículo 75.1 de la LRJPAC, en los siguientes términos:

“Se acordarán en un solo acto todos los trámites que, por su naturaleza, admitan una impulsión simultánea y no sea obligado su cumplimiento sucesivo.”⁶¹²

Contiene, pues, el precepto transcrito, tal como observa VALENCIA MARTÍN, una regla de sentido común, que podríamos calificar de economía procedimental, que en el campo que nos ocupa es de pertinente aplicación. Tal artículo es de aplicación en la solicitud de informes de órganos o administraciones distintas del solicitante que tramita y resuelve un expediente. Así, en su virtud, podrán solicitarse de forma simultánea todos los informes sectoriales sin necesidad de conocer el contenido de cada uno; ello sin perjuicio de ciertos procedimientos que sólo admiten la tramitación sucesiva⁶¹³.

También constituye, según el autor citado, una manifestación del principio de celeridad la comunicación directa entre órganos administrativos que prevé el artículo 19.1 de la LRJPAC, que dice así:

⁶¹² El apartado 2 del artículo 75 dispone lo siguiente:

“Al solicitar los trámites que deban ser cumplidos por otros órganos, deberá consignarse en la comunicación cursada el plazo legal establecido al efecto.”

⁶¹³ VALENCIA MARTÍN, G., “Ordenación del procedimiento administrativo común y responsabilidad de la tramitación”, libro colectivo *El procedimiento administrativo común (comentarios, jurisprudencia, formularios)*, t. II (dir. GARBERÍ LLOBREGAT, J.), Tirant lo Blanch, 2007, págs. 1216-1217.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

“La comunicación entre los órganos administrativos pertenecientes a una misma Administración Pública se efectuará siempre directamente, sin traslados ni reproducciones a través de órganos intermedios.”⁶¹⁴

Además, la LRJPAC contiene en su articulado otras manifestaciones del principio de celeridad; a saber, la exigencia de que todo procedimiento cuente con un plazo máximo de resolución y notificación, la incorporación de medios técnicos en su tramitación y notificación, el derecho de los interesados a no presentar documentos no exigidos por la ley o ya en poder de la Administración actuante, etc.⁶¹⁵ Constituyen todos estos ejemplos, manifestaciones de índole metodológica del principio de celeridad, previstas en la legislación básica reguladora del procedimiento administrativo común, que, como mantiene GAMERO CASADO, habrán de tener su proyección sistemática sobre los distintos sectores de la ordenación jurídica⁶¹⁶. Para CIERCO SEIRA, estos institutos de configuración abstracta no dejan de ser excepciones que evidencian la incapacidad de nuestra regulación común de procedimiento administrativo para

⁶¹⁴ El artículo 17.1 de la Ley 14/2013, de 26 de diciembre, de racionalización del sector público autonómico de Galicia contiene una disposición similar:

“Con carácter residual, para aquellos supuestos de colaboración, cooperación y asistencia que carezcan de procedimiento específico, pero en los que por razón de la naturaleza y entidad de la asistencia sea necesaria la formalización de una petición por escrito, se observará el siguiente procedimiento:

a) Las comunicaciones se efectuarán directamente, sin traslados ni reproducciones a través de órganos intermedios, y preferentemente por medios electrónicos.

b) Las peticiones deberán ser contestadas en un plazo máximo de cinco días.”

⁶¹⁵ VALENCIA MARTÍN, G., “Ordenación del procedimiento...”, ob. cit., págs. 1217-1221.

⁶¹⁶ GAMERO CASADO, E., “Hacia la simplificación de los procedimientos...”, ob. cit., pág. 35.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

proyectar sus métodos de simplificación a los procedimientos administrativos sectoriales⁶¹⁷.

Principios como los citados están presentes en muchas de las propuestas que se detallarán más adelante para la consecución de un sistema de control administrativo previo de las actuaciones urbanísticas sobre los bienes culturales verdaderamente integrado, en el que los ayuntamientos adquieran un mayor protagonismo; y lo mismo puede decirse cuando las medidas simplificadoras persiguen la reducción de trámites administrativos y cargas para los ciudadanos.

c') La simplificación procedimental y el equilibrio entre el interés público y el privado

Antes de imaginar cualquier medida de simplificación procedimental que pueda adoptarse, debemos recordar el doble valor que tiene el procedimiento en el sistema jurídico-administrativo: por un lado supone una garantía de los derechos e intereses de los administrados; por otro, cumple la función de preservar el interés general. Es lo que se conoce en la doctrina como la técnica de la ponderación de intereses, que obliga al órgano administrativo, como señala RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, a ponderar la decisión que adopte teniendo en cuenta dos o más principios, bienes, intereses, eventuales perjuicios, etc., que sean contrapuestos⁶¹⁸.

En nuestro objeto de estudio la función de salvaguarda del interés público se ve reforzada, como observa BARRERO RODRÍGUEZ, al incorporar conocimientos y saberes ajenos al mundo del Derecho, para concretar los

⁶¹⁷ CIERCO SEIRA, C., “La tramitación integrada...”, ob. cit., pág. 36.

⁶¹⁸ RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, *La ponderación de bienes...*, ob. cit., págs. 9-10. Alude este autor a un método para la ponderación —“una forma ordenada de proceder, en la que puede identificarse *qué* y *cómo* hay que argumentar”—, que describe con detalle (*ibidem*, págs. 117-141).

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

múltiples conceptos jurídicos indeterminados que contiene la norma que determina las actuaciones admitidas y prohibidas sobre los bienes históricos⁶¹⁹. La simplificación procedimental que se lleve a cabo debe preservar esa doble función garantista del interés privado y público, de tal forma que ha de buscar un equilibrio entre la eficacia y celeridad que pretende implantar y la buena administración que demanda la preservación de aquellos intereses⁶²⁰.

La combinación de los indicados factores determinará la *cantidad* de procedimiento que se necesita. Para precisar cuál sería la cantidad óptima debemos determinar cuáles serían sus costes y beneficios marginales, de forma que sólo alcanzaríamos ese punto ideal cuando unos y otros estén equilibrados⁶²¹. En cualquier caso, aunque no sepamos en qué medida, coincidimos con DOMÉNECH PASCUAL en que el volumen de cargas impuestas a los interesados debería reducirse y el de trámites directamente realizados por la Administración debería aumentar.

En ese sentido irían encaminadas algunas de las medidas que en este estudio se proponen, por la que se potenciara la labor de los órganos de la Administración autonómica y local, de información a los promotores de actuaciones en los inmuebles histórico-artísticos acerca de los requisitos materiales y formales que deban cumplimentar. Con la finalidad de liberar a los administrados de ciertos trámites, esas mismas administraciones deben actuar de forma coordinada intercambiando información y procurando la interlocución entre ellas en la gestión de los expedientes. Se trataría, definitiva, de que asumieran un

⁶¹⁹ BARRERO RODRÍGUEZ, C., *La ordenación urbanística...*, ob. cit., págs. 278-279.

⁶²⁰ TORNOS MAS, J., “La simplificación procedimental...”, ob. cit., pág. 66.

⁶²¹ Sobre como llegar al punto óptimo, a la cantidad justa del procedimiento administrativo, véase DOMÉNECH PASCUAL, G., “Hacia la simplificación...”, ob. cit., págs. 5-7.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

mayor peso en la tramitación procedimental, que redujera de forma proporcional la actividad de los promotores ajena a la estrictamente inmobiliaria.

d') Formas de enfocar la simplificación de los procedimientos administrativos

En cualquier caso, la simplificación administrativa procedimental debe afrontarse desde una doble perspectiva:

1.^a Distinguiendo entre la simplificación de los trámites previstos en cada procedimiento y la simplificación del número de procedimientos⁶²².

2.^a Diferenciando entre reducción de cargas administrativas y racionalización o agilización del procedimiento administrativo⁶²³.

⁶²² En esa dirección apuntan MARTÍN-RETORTILLO BAQUER (“De la simplificación de la Administración...”, ob. cit., pág. 27) y GAMERO CASADO (“Hacia la simplificación de los procedimientos...”, ob. cit., pág. 5).

⁶²³ DOMÉNECH PASCUAL, G., “Hacia la simplificación...”, ob. cit., pág. 19. Tal como señala GAMERO CASADO, en Europa las estrategias de simplificación procedimental se agrupan en dos movimientos paralelos y complementarios: el calificado como *Better Regulation*, propio de países de la órbita anglosajona y Holanda, con menor tradición jurídico-administrativa, y el denominado *Better Administration*, que se aprecia en ordenamientos con mayor tradición jurídico-administrativa, como Alemania, Italia o España. La primera tendencia se centra en la reducción de cargas administrativas que supongan restricciones al ejercicio de la actividad económica; mientras que la segunda persigue la mejora del funcionamiento de la Administración pública entendida como entidad servicial, depurando sus instrumentos de intervención y potenciando y mejorando sus técnicas internas de gestión para hacerlas más eficientes (“Hacia la simplificación de los procedimientos...”, ob. cit., págs. 12-13). Reducir cargas administrativas implicaría eliminar documentos, trámites y procedimientos administrativos con la finalidad de evitar desplazamientos, economizar tiempo y ahorrar costes; mientras que racionalizar y agilizar el procedimiento consiste en ordenarlo conforme a un criterio razonable de tiempo, del coste y de la norma, para que sea más ágil y económico (*ibidem*, pág. 6). Este enfoque dual de la simplificación procedimental está también presente en la Ley 14/2013, de 26 de diciembre, de racionalización del sector público autonómico de Galicia, cuyo artículo 4.1 establece lo siguiente:

“La consejería competente en materia de evaluación y reforma administrativa determinará, con conocimiento y participación de las distintas consejerías o entidades, los criterios y las medidas que permitan la simplificación y racionalización de los procedimientos, así como la reducción de las cargas administrativas, suprimiendo trámites y

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

Para acometer la tarea simplificadora es preciso, ante todo, una evaluación de los procedimientos para determinar dónde se encuentran las disfunciones y dónde introducir las medidas que los dote de agilidad y racionalidad⁶²⁴. Habrá, por tanto, que plantearse, como señala TORNOS MAS, en qué casos puede sustituirse el tipo de intervención administrativa (de la autorización a la comunicación previa, del acto expreso al presunto), cómo perfeccionar el proceso interno de adopción de decisiones administrativas (suprimir trámites, mejorar los circuitos de transmisión de información), cómo pueden integrarse procedimientos complejos intraadministrativos o interadministrativos, cómo y cuándo sustituir la formalización de una resolución y su notificación mediante medios informáticos⁶²⁵. Todas estas cuestiones, planteadas por TORNOS MAS, son plenamente trasladables al ámbito de nuestro estudio, en el que las disfunciones procedimentales afectan a más de una administración.

Hemos visto que para dotar al procedimiento de agilidad y simplicidad, la ley –especialmente la LRJPAC– contiene algunas herramientas eficaces para la simplificación de trámites; cuestión distinta es que los órganos administrativos las pongan en práctica con la suficiente convicción. Además, otro de los aspectos

documentos exigibles, promoviendo el desarrollo de la Administración electrónica y evitando que se produzcan redundancias o solapamientos de normas.”

⁶²⁴ En el ámbito de la Unión Europea, la Directiva de servicios de 12 de diciembre de 2006 ha planteado, como destaca CIERCO SEIRA, una revisión general en clave simplificadora del modelo administrativo imperante en el control de los servicios, por un lado imponiendo a los estados la obligación de verificar todos los procedimientos y trámites relativos al acceso y al ejercicio de las actividades de servicios con el fin de simplificarlos cuando no sean lo suficientemente simples, y por otro abriendo dos líneas de actuación: la sustitución, como técnica de policía administrativa, de la autorización por otros mecanismos más simples como la comunicación previa, cuando no concurren razones imperiosas de interés general, y mediante el recurso a los medios electrónicos para la tramitación procedimental, en especial a través de la ventanilla única virtual (“La Administración electrónica al servicio de la simplificación administrativa: luces y sombras”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 38, 2011, págs. 163-167).

⁶²⁵ TORNOS MAS, J., “La simplificación procedimental...”, ob. cit., págs. 42-43.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

sobre los que pivotan las medidas simplificadoras que han de introducirse en los procedimientos, como es la reducción de cargas administrativas, no tienen el suficiente respaldo legal, por lo que requieren de la debida voluntad del órgano administrativo.

La exigencia de cargas administrativas supone para el ciudadano en muchos casos un verdadero engorro, que, en ámbitos como el nuestro, lo lleva a niveles que rayan la desesperación. Cargas de este tipo son las que le obligan a plantear múltiples solicitudes ante diversos organismos, presentar documentos con sus anexos y modificaciones, el cumplimiento de infinidad de condiciones, la contestación a requerimientos, etc.

Para reducir las múltiples cargas administrativas existentes, la Administración debe despojarse de viejas prácticas que derivan de una especie de principio de precaución mal entendido, en virtud del cual se exige al ciudadano la presentación de documentos o la realización de trámites de dudosa utilidad porque quizá, llegado el caso, sean necesarios si cambian las circunstancias o las necesidades⁶²⁶. Para combatir esta mentalidad del *por si acaso*, entiende GAMERO CASADO que el Derecho administrativo común debería obligar a que las administraciones públicas publiquen oficialmente las exigencias documentales y sustantivas que se impongan a la ciudadanía en los procedimientos administrativos, restringiendo de esta forma la enorme discrecionalidad de los tramitadores⁶²⁷.

En el diagnóstico de los problemas de índole procedimental que aquejan al sistema de control administrativo previo que es objeto de nuestro estudio,

⁶²⁶ GAMERO CASADO, E., “Hacia la simplificación de los procedimientos...”, ob. cit., pág. 20.

⁶²⁷ *Ibidem*, págs. 21-22.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

destacamos la multiplicación del número de trámites que se deriva de los diversos cauces procedimentales que deben sustanciarse, agravado por la necesidad de que intervengan diversos órganos administrativos de la misma o distintas administraciones. Esta proliferación de procedimientos y órganos administrativos hace necesaria una reducción significativa de ellos, pero también de las cargas administrativas que deba soportar el administrado, que en otras circunstancias no serían tan gravosas. La disminución de trámites y cargas debe ir acompañada del impulso de acciones de comunicación y tramitación inter e intraadministrativa para compensar esa dispersión procedimental y orgánica.

e') La simplificación procedimental a través de medidas específicas

Para alcanzar los objetivos de simplificación procedimental, ya sea mediante la eliminación de trámites innecesarios, la reducción de cargas administrativas o la racionalización de los procedimientos, las Administraciones deben adoptar medidas concretas referidas a la organización registral, a las exigencias documentales, a la informatización de trámites, etc.⁶²⁸ Vayamos por partes.

El funcionamiento de los registros administrativos ha de ser debidamente modernizado. En nuestra Comunidad Autónoma ya lo está siendo, o, por lo menos, se avanza en esa dirección, como lo demuestra la aplicación del Decreto

⁶²⁸ Entre las iniciativas para impulsar la simplificación procedimental en el ámbito administrativo destacamos la elaboración de varios documentos que pretenden servir de guía para implantar medidas tendentes a la consecución de esa finalidad: en el ámbito de la Administración estatal, el *Manual de simplificación administrativa y reducción de cargas para la Administración General del Estado*, del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas –publicado en el BOE de 9 de octubre de 2014 el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 19 de septiembre de 2014, por el que se toma conocimiento de dicho manual–; en el ámbito autonómico, el *Manual de simplificación administrativa y agilización de trámites de la Junta de Andalucía*, el *Manual de racionalización y simplificación administrativa*, de Castilla-La Mancha, el *Plan general de Simplificación administrativa del Gobierno de Navarra*, etc.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

191/2011, de 22 de septiembre, de organización y funcionamiento de los registros de la Administración general y de las entidades públicas instrumentales de la Comunidad Autónoma de Galicia. Su artículo 1 destaca como su objeto el establecimiento del marco jurídico del Sistema Único de Registro de la Administración autonómica general e institucional, haciéndolo extensivo a la Administración local. Básicamente, promueve un sistema de registro único dependiente de la consellería competente en materia de administraciones públicas, que está compuesto por registros presenciales –general y auxiliares– y por un registro electrónico.

La constitución de un registro único, o *ventanilla única*, se enmarca dentro de las medidas que se adoptan al servicio de la deseada simplificación administrativa⁶²⁹. Su amparo legal lo encontramos en el artículo 38.4.b) de la LRJPAC, que prevé la posibilidad de que las solicitudes, escritos y comunicaciones que los ciudadanos dirijan a un órgano administrativo puedan ser presentados en cualquier registro de cualquier órgano administrativo estatal, autonómico o local, siempre que en este último caso se hubiese suscrito el oportuno convenio. El sistema de ventanilla única permite, como observa MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, la intercomunicación de los asientos de los registros de los organismos afectados y permite –y esto es de gran importancia en la materia que nos ocupa– simplificar e integrar los trámites en que participan varias administraciones. Pero la manifestación de estos efectos en la tramitación procedimental vendrá determinada por su obligada proyección organizativa⁶³⁰.

⁶²⁹ La Directiva de servicios de la Unión Europea introduce el mecanismo de la ventanilla única como instrumento al servicio de los prestadores de servicios en los procedimientos administrativos que se sustancien para realizar su actividad (artículo 6).

⁶³⁰ MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., “De la simplificación de la Administración...”, ob. cit., pág. 31.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

El mismo Decreto 191/2011 citado impone además, en su artículo 13, la obligación de impulsar el uso de modelos normalizados para la recepción y remisión de solicitudes, escritos y comunicaciones, así como documentos asociados a ellos que se deseen presentar en el Sistema Único de Registro de la Administración autonómica general e institucional. Para ello se pondrá a disposición de los ciudadanos un manual normalizado de formularios en la página web de la Xunta de Galicia y en las oficinas de los registros, sin perjuicio de la utilización de otros mecanismos de comunicación que permitan su conocimiento. Los modelos de formularios deberán requerir a los interesados el menor número de datos posibles, y, en cualquier caso, los estrictamente necesarios en función del objeto del procedimiento, siguiendo el principio de proporcionalidad⁶³¹. En este sentido, el artículo 20 del Decreto 191/2011 recuerda el derecho reconocido en el artículo 35.f) de la LRJPAC que tienen los ciudadanos de “no presentar documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, o que ya se encuentren en poder de la Administración actuante”⁶³².

La mejora de los formularios e impresos administrativos constituye, pues, una técnica que contribuye a alcanzar el doble objetivo al que antes aludíamos: la reducción de cargas –al reducir la complejidad del formulario y el tiempo necesario para su cumplimentación– y la agilización del procedimiento –al estructurarse adecuadamente la información para facilitar su procesamiento–; pero

⁶³¹ Así lo sugiere el Manual de simplificación administrativa y agilización de trámites de la Junta de Andalucía (pág. 35).

⁶³² Con ese objeto, el artículo 20 del Decreto 191/2011 establece lo siguiente:

“Para hacer efectivo este derecho, deberán [los interesados] especificar la fecha en que se presentaron los documentos y el órgano al que los dirigieron, siempre que no hayan transcurrido más de cinco años desde la finalización del procedimiento, servicio o actuación administrativa en que se presentaron.”

JULIÁN ALONSO GARCÍA

para que los resultados sean óptimos esta mejora debe ir acompañada de una reducción de los plazos y de los tiempos de respuesta⁶³³.

Aún admitiendo los esfuerzos realizados desde la Xunta de Galicia para informar a los ciudadanos vía web sobre los diversos servicios que presta la Administración autonómica, se echa de menos en el portal de la Consellería de Cultura, en lo que afecta al patrimonio cultural, una mayor asistencia sobre algunos de los aspectos que se abordan en nuestro estudio. Es cierto que se puede encontrar en dicho portal una amplia información sobre ayudas, convocatorias, normativa, etc. y sobre los elementos que componen el Inventario del Patrimonio Cultural de Galicia (en concreto sobre los BIC), con su grado de protección en función de su pertenencia a una u otra categoría; sin embargo, no se informa acerca de los requisitos formales y documentales para solicitar la autorización de las actuaciones sobre tales elementos, ni sobre los diversos cauces procedimentales que habrán de superar los promotores.

Por otra parte, dado que en la materia que nos ocupa intervienen dos administraciones controladoras, se precisaría de algún mecanismo a modo de punto virtual de entrada del ciudadano para que éste acceda a información de carácter horizontal sobre las actividades, la organización y el funcionamiento administrativos, y la realización de trámites y servicios más relevantes, tal como se propugna en el informe de la CORA, de conformidad con lo dispuesto en la

⁶³³ Para GAMERO CASADO, el tiempo constituye uno de los elementos más gravosos para la ciudadanía, y la generosidad con la que se reconocen los plazos en nuestros procedimientos administrativos, uno de los principales males que se debe combatir (“Hacia la simplificación de los procedimientos...”, ob. cit., pág. 34).

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos⁶³⁴.

Un avance importante en la consecución del propósito de disponer de procedimientos simplificados al servicio del ciudadano que procuren la máxima eficacia y eficiencia en la actividad administrativa, lo proporciona –como puede inferirse de lo dicho– la introducción de los instrumentos de tramitación electrónica⁶³⁵. En esa dirección apunta la Ley 11/2007⁶³⁶, y en el ámbito gallego la ya mencionada Ley 14/2013, de 26 de diciembre, de racionalización del sector público autonómico, que promueve, según dispone su artículo 4.2, la incorporación en la actividad administrativa de medios telemáticos, tanto en las relaciones de la ciudadanía con el sector público autonómico, como en las

⁶³⁴ GOBIERNO DE ESPAÑA, *Informe de la Comisión...*, ob. cit., págs. 29-30. En este informe se manifiesta lo siguiente:

“La implantación del punto de entrada único del ciudadano permitirá a éste acceder, desde un mismo lugar, a la información de las distintas AA.PP., orientarle en sus relaciones con la Administración, iniciar actuaciones administrativas y conocer el estado de tramitación de éstas en cualquier momento, así como acceder a los servicios que la Administración pone a su disposición a través de una ordenación por materias o por «hechos vitales».”

⁶³⁵ Define MARTÍNEZ GUTIÉRREZ la Administración electrónica como “un nuevo modelo de administrar basado en la aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación en el desarrollo de las actividades administrativas con dos dimensiones diferenciadas: de un lado, la dimensión interna, que comprende la aplicación de las TIC en el trabajo administrativo interno y en las relaciones interadministrativas; y, de otro lado, la dimensión externa, referida a la aplicación de las TIC con el objetivo de ofrecer servicios públicos y procedimientos administrativos en sede electrónica a los administrados” (*Administración pública electrónica*, Aranzadi, 2009, págs. 202-203). Sobre la implantación de la tramitación electrónica en el ámbito administrativo puede acudir a la monografía citada y también a libro colectivo *La Ley de administración electrónica* (coords. GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J.), 3ª ed., Aranzadi, 2010 y libro colectivo *Administración electrónica* (coords. COTINO HUESO, L. y VALERO TORRIJOS, J.), Tirant lo Blanch, 2010.

⁶³⁶ Tiene por objeto esta Ley, según el artículo 1, salvaguardar el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las administraciones por medios electrónicos y regular los aspectos básicos de la utilización de las tecnologías de la información en la actividad administrativa, en las relaciones entre las administraciones públicas, así como en las relaciones de los ciudadanos con éstas, con la finalidad de garantizar sus derechos, un tratamiento común ante ellas y la validez y eficacia de la actividad administrativa en condiciones de seguridad jurídica.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

actuaciones de carácter interno de éste y en la relación con otras administraciones⁶³⁷.

Con todo, la implantación de la tramitación electrónica en las administraciones públicas dista mucho de estar completada⁶³⁸, sobre todo en el ámbito municipal. En este sentido, ABA CATOIRA, aún admitiendo que se han dado importantes pasos para la modernización de la Administración electrónica, singularmente en los municipios gallegos, necesita mejorar mucho en equipamiento, conexión, redes de comunicación, mecanismos de autenticación y mayor número de aplicaciones⁶³⁹. En este momento, con la Ley 11/2007 nos encontramos, como afirman GAMERO CASADO y MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, en una fase inicial del desarrollo de la Administración electrónica –*la era de la información*– en la que disponemos del adecuado marco legal para el desarrollo de la actividad administrativa por medios electrónicos. Ahora debemos pasar de la

⁶³⁷ Ya hemos señalado en su momento que entre las estrategias que plantea la Directiva de servicios de la Unión Europea para simplificar el modelo administrativo imperante en el control de los servicios, ocupa un destacado lugar el empleo de los medios electrónicos en la tramitación procedimental, en especial a través de la ventanilla única virtual. En este sentido, el artículo 8.1 de la Directiva de servicios prescribe lo siguiente:

“Los Estados miembros harán lo necesario para que todos los procedimientos y trámites relativos al acceso a una actividad de servicios y a su ejercicio se puedan realizar fácilmente, a distancia y por vía electrónica, a través de la ventanilla única de que se trate y ante las autoridades competentes.”

⁶³⁸ El informe de la CORA plantea como tareas que es preciso abordar, entre otras, la mejora de los servicios horizontales de la Administración electrónica, potenciando la plataforma de intermediación de datos (PID), como medio para hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a no presentar documentos que ya están en poder de la Administración, y el uso de certificados de empleado público, como herramienta de mejora de la colaboración inter-administrativa y los intercambios de información (*Informe de la Comisión...*, ob. cit., págs. 26-27). Constituyen éstos dos ejemplos de medidas concretas que todavía no se han generalizado en el ámbito administrativo, que afectan a las dos dimensiones, externa e interna, ya aludidas, de la Administración electrónica.

⁶³⁹ ABA CATOIRA, A., “La Comunidad Autónoma de Galicia ante la Administración electrónica”, libro colectivo *Administración electrónica* (coords. COTINO HUESO, L. y VALERO TORRIJOS, J.), Tirant lo Blanch, 2010, pág. 241.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

sociedad de la información a la sociedad del conocimiento mediante el diseño de aplicaciones e instrumentos de acceso electrónico a las administraciones públicas –principalmente plataformas y sedes electrónicas– que permitan generar conocimiento, para lo que es necesario procesar información, clarificarla y estructurarla. De esta forma podrá fluir el conocimiento, y no sólo la información, entre administraciones, empresas y ciudadanos, de forma que la efectiva prestación de servicios públicos electrónicos y el desarrollo cotidiano de procedimientos administrativos electrónicos sea una realidad⁶⁴⁰.

Siguiendo a CIERCO SEIRA, debemos tomar en consideración los siguientes aspectos que requiere el diseño de la administración electrónica en el procedimiento administrativo:

1.º La supresión o reducción de la documentación requerida a los ciudadanos mediante su sustitución por datos, transmisiones de datos o certificaciones, o la regulación de su aportación, finalizada la tramitación.

2.º La previsión de medios e instrumentos de participación, transparencia e información.

3.º La reducción de plazos y tiempos de respuesta.

4.º La racionalización de las cargas de trabajo y de las comunicaciones internas⁶⁴¹.

⁶⁴⁰ GAMERO CASADO, E. y MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R, “El Derecho administrativo ante la Era de la Información”, libro colectivo *La Ley de administración electrónica* (coords. GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J.), Aranzadi, 2010, págs. 79-81.

⁶⁴¹ CIERCO SEIRA, C., “La Administración electrónica...”, ob. cit., pág. 184.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

En definitiva, la simplificación administrativa en el terreno procedimental requiere adoptar muchas y variadas medidas, que, en lo que atañe a la tramitación de los mecanismos de control de las actuaciones urbanísticas en los bienes culturales, no admite dilación.

D) LA INTEGRACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS DE CONTROL PREVIO

En aquellas materias, como la que nos ocupa, en las que se produce una confluencia de procedimientos en las que intervienen diversos órganos, pertenecientes a administraciones distintas, las disfunciones se muestran en dos niveles diferenciados: por un lado, provocan al ciudadano graves inconvenientes, ya que se le obliga a desplazarse, en su caso, a distintas dependencias, a presentar diversas solicitudes, a hacer un control de plazos diferenciado, etc. Por otro lado, la duplicidad de cometidos y esfuerzos y el retraso que supone el desarrollo sucesivo de los trámites procedimentales perjudica la correcta administración de los asuntos públicos. Pero el mayor peligro de esta duplicidad radica en la falta de coherencia de la acción administrativa⁶⁴².

Hemos de aclarar, antes de seguir avanzando, que la concurrencia en la toma de decisiones no es perjudicial *per se*. Antes al contrario: es la lógica consecuencia del reparto de competencias –culturales, urbanísticas, etc.– que corresponde desempeñar a las administraciones públicas intervinientes en defensa de sus intereses públicos. Lo perjudicial, tanto para el ciudadano como para la propia Administración, es que se ejerzan las respectivas funciones de forma descoordinada, con retrasos, con trámites innecesarios, etc.

⁶⁴² CIERCO SEIRA, C., “La tramitación integrada...”, ob. cit., págs. 16-17.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

Para alcanzar la coherencia que se echa en falta en la actuación administrativa, se impone la necesidad de integrar los procedimientos conexos. Las fórmulas que deben arbitrarse para conseguir tal finalidad las clasifica CIERCO SEIRA en dos:

1.^a Fórmulas de integración real o en sentido estricto: son aquellas que canalizan la conexión de los procedimientos hacia una tramitación secuencial unificada y unitaria que concluye con una única resolución

2.^a Fórmulas de integración aparente: pretenden únicamente que el interesado encuentre en la Administración una única referencia a la que dirigirse y que gestionará e impulsará los distintos expedientes⁶⁴³.

No obstante, los interrogantes que plantea la integración procedimental real son numerosos; el mayor de los cuáles, a nuestro juicio, sería el determinar, en aquellos asuntos en los que deben pronunciarse órganos pertenecientes a diferentes administraciones, qué órgano asume el protagonismo en la tramitación del procedimiento y en su resolución. No sucede lo mismo cuando la tramitación procedimental corresponde a diferentes órganos que, por pertenecer a una misma Administración, tienen una relación de dependencia entre sí o un superior jerárquico común⁶⁴⁴. Así, aquellos procedimientos sustanciados para la concesión

⁶⁴³ *Ibidem*, pág. 18. A su vez, la primera de las fórmulas propuestas admite dos modalidades inspiradas en el Derecho procesal: la reclamación colectiva y la acumulación de expedientes (*ibidem*, págs. 18-23). Esta última modalidad encuentra su reconocimiento en el artículo 73 de la LRJPAC, que otorga al órgano administrativo tramitador la facultad de acumular en uno varios procedimientos que guarden entre sí identidad sustancial o íntima conexión.

⁶⁴⁴ La LRJPAC carece de una disposición como la contenida en la antigua Ley de procedimiento administrativo de 18 de julio de 1958, que en su artículo 39.1 establece lo siguiente:

“Cuando se trate de autorizaciones o concesiones en las que, no obstante referirse a un solo asunto u objeto, hayan de intervenir con facultades decisorias dos o más Departamentos ministeriales o varios Centros directivos de un Ministerio, se instruirá un solo expediente y se dictará una resolución única.”

JULIÁN ALONSO GARCÍA

de las autorizaciones arqueológicas, que se acumulan con los tramitados por los órganos culturales competentes para autorizar la actuación urbanística, deben admitir algún modo de integración procedimental⁶⁴⁵. La adopción por parte del ordenamiento gallego de un modelo procedimental como el descrito, aplicable en los casos en los que deban concurrir las autorizaciones de la Administración cultural y de la urbanística, no sería complicado; bastaría con una simple modificación del artículo 196.5 de la LOUG, de forma que deba preceder el otorgamiento de la primera autorización a la obtención, y no a la solicitud, de la segunda⁶⁴⁶. No sería preciso modificar la normativa reguladora del patrimonio cultural para cambiar el sistema vigente, ya que los únicos preceptos que recuerdan la necesidad de obtener ambos títulos habilitantes no establecen la diferenciación procedimental que sí prevé la norma urbanística⁶⁴⁷.

La segunda de las fórmulas planteadas –aquella en la que la integración procedimental es aparente– parece más adecuada para aplicar a los procedimientos sustanciados en el seno de administraciones diferenciadas. Nuestro ordenamiento actual, tal como está configurado, parece optar por un

Este precepto –declarado vigente con rango reglamentario por la disposición derogatoria única número 3 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, mientras no sea modificado por el Ministro de Administraciones Públicas– es, como pone de relieve DE LA MORENA Y DE LA MORENA, un precepto bienintencionado de difícil aplicación, al que su carácter vinculante y obligatorio lo asemeja más a principio que a una verdadera norma (“Licencias administrativas...”, ob. cit., págs. 52-53).

⁶⁴⁵ En páginas posteriores haremos alguna propuesta en este sentido.

⁶⁴⁶ Para la adopción de esta fórmula procedimental se hace una propuesta que se describe más adelante.

⁶⁴⁷ El artículo 37 de la LPCG sólo dispone que la autorización de las intervenciones en los BIC por parte de la Consellería de Cultura sea previa a la concesión de la licencia municipal; el artículo 40 recuerda la necesidad de obtener licencia de obras en los BIC, además de las autorizaciones culturales que deberán otorgarse con carácter previo, y el artículo 47 exige la resolución favorable de la Consellería para la concesión de licencias o la ejecución de las ya otorgadas antes de la declaración de un conjunto histórico, mientras no se apruebe el plan especial de protección que lo ordene.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

sistema como éste. De todas formas, en esta modalidad procedimental tiene pleno encaje el mecanismo antes referido de la ventanilla única, ya sea ésta física o virtual. En los procedimientos de autorización de las actuaciones sobre inmuebles histórico-artísticos, sustanciados en los ámbitos cultural y urbanístico (autorización de Patrimonio y licencia municipal) el empleo de la ventanilla única se muestra como un eficaz instrumento de integración procedimental. Un modelo procedimental con esta solución tendría perfecto encaje en nuestro ordenamiento jurídico sin necesidad de abordar una modificación legislativa relevante; sería suficiente con ligeras mejoras que habrían de ser desarrolladas reglamentariamente⁶⁴⁸.

Cuando se trata de integrar los procedimientos que corresponde ordenar a distintas administraciones, la forma de control que ejerce una de ellas puede simplificarse. Así, por ejemplo, es perfectamente sustituible la exigencia de la autorización de una de ellas como presupuesto para el otorgamiento de la autorización de la otra, por una función meramente informadora. Dependiendo así de la consideración que la ley concede al bien protegido por la Administración emisora del informe, se le dotará o no a éste de valor vinculante.

En el ámbito del control previo de las actuaciones urbanísticas que afectan a los inmuebles culturales, la aplicación de esta fórmula de integración puede ser adecuada. De esta forma, el engarce del pronunciamiento de la Administración de Patrimonio en el procedimiento de concesión de la licencia urbanística puede operarse mediante la emisión de un informe cultural preceptivo y vinculante. Esta solución a la falta de coordinación –ya existente con anterioridad a la LPHE– de las autorizaciones emanadas de dos administraciones, es avalada, según

⁶⁴⁸ También para mejorar el modelo procedimental con el que contamos ofrecemos en páginas posteriores alguna propuesta.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

BARRERO RODRÍGUEZ, por la normativa específica en la materia⁶⁴⁹ y por disposiciones más generales como el artículo 9.1 del RSCL⁶⁵⁰, que dice:

“Las solicitudes de licencias se resolverán con arreglo al siguiente procedimiento, cuando no exista otro especialmente ordenado por disposición de superior o igual jerarquía:

1.º Se presentarán en el Registro general del Ayuntamiento, y si se refieren a ejecución de obras o instalaciones, deberá acompañarse proyecto técnico con ejemplares para cada uno de los organismos que hubieren de informar la petición.

2.º En el plazo de los cinco días siguientes a la fecha del Registro se remitirán los duplicados a cada uno de los aludidos organismos.

3.º Los informes de éstos deberán remitirse a la Corporación diez días antes, al menos, de la fecha en que terminen los plazos indicados en el número 5.º [establecidos para el otorgamiento o denegación de la licencia en función de la actividad solicitada], transcurridos los cuales se entenderán informadas favorablemente las solicitudes.

[...]

La manifestación de la decisión de la Administración cultural en el procedimiento de concesión de licencia urbanística por medio de un informe, ha tenido acogida en algunas leyes autonómicas reguladoras del patrimonio cultural o

⁶⁴⁹ Concretamente, por las Instrucciones de la Dirección General de Bellas Artes de 20 de noviembre de 1964 y por las disposiciones dictadas con carácter particular para algunos conjuntos históricos.

⁶⁵⁰ También, por el anteriormente citado artículo 39 de la Ley de procedimiento administrativo de 1958.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

del urbanismo, quedando configurada en estos ordenamientos una tramitación única o conjunta para autorizar la actuación sobre los bienes histórico-artísticos⁶⁵¹. La opción elegida por el legislador gallego de un sistema procedimental dual, a nuestro juicio, no es la más deseable. No obstante, la forma de superar las duplicidades mediante la incorporación del informe cultural en el procedimiento sustanciado en el ámbito urbanístico, pasaría por la aplicación del mencionado artículo 9.1 del RSCL, cuando no se oponga a las disposiciones de índole procedimental contenidas en otras normas urbanísticas o de protección del patrimonio de igual o superior rango.

Un cambio en el sistema imperante en la normativa gallega que diera cabida a este modelo procedimental unitario requeriría modificaciones legislativas de calado. Tales modificaciones deberían acometerse tanto en la norma urbanística, de suerte que ésta concibiera la actual autorización cultural como un informe sectorial más, como en la de protección del patrimonio, de tal forma que no quedara duda acerca de la condición informadora de los órganos de la Consellería de Cultura, con toda la fuerza preceptiva y vinculante que se quiera dar a sus pronunciamientos⁶⁵².

E) LA NECESARIA SUPERACIÓN DE LAS DISFUNCIONES MEDIANTE UN SISTEMA SIMPLIFICADO E INTEGRADO DE CONTROL PREVIO

⁶⁵¹ BARRERO RODRÍGUEZ diferencia entre las normas autonómicas que optan por este sistema integrado, las de patrimonio histórico que exigen la emisión del informe preceptivo y vinculante de la Administración cultural en el procedimiento seguido ante la Administración cultural y las de urbanismo y régimen del suelo que establecen esa misma exigencia de forma directa o mediante su remisión a la legislación de régimen local. Frente a estas normas destaca las de otras comunidades autónomas que adoptan un sistema de absoluta independencia procedimental en el ámbito cultural y urbanístico (*La ordenación urbanística...*, ob. cit., págs. 281-286).

⁶⁵² Para una mayor concreción de lo planteado, véase la propuesta que se formula más adelante.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

a) Un supuesto ilustrativo de las disfunciones del sistema de control previo de las actuaciones urbanísticas sobre los inmuebles histórico-artísticos

Para ilustrar las numerosas trabas que deben afrontar los promotores de actuaciones urbanísticas que afectan a inmuebles con valor cultural, y que son demostrativas de las graves disfunciones del sistema, mostramos un ejemplo real de una concreta actuación rehabilitadora –cuya ejecución todavía está inconclusa– de una edificación situada en una ciudad gallega. El inicio de esta obra requirió la sustanciación de varios trámites procedimentales en el seno de la Administración cultural, para el pronunciamiento de los diversos órganos, ya sean decisorios o asesores, de protección genérica o especializada, en el que se enjuiciaron sus diversas implicaciones sobre el patrimonio cultural y, en especial, sobre el patrimonio arqueológico. Además, se observa en todo este proceso, no sólo una falta de integración del sistema de control en el ámbito de la Administración cultural, sino también la ausencia de una acción coordinada con la Administración local, quien finalmente sería la competente para otorgar la licencia urbanística.

La actuación en cuestión ni siquiera afecta a un inmueble declarado BIC, ni se encuentra ubicado en el ámbito de un conjunto histórico; simplemente se trata de una obra de rehabilitación de una edificación que únicamente goza de la condición de bien inventariado, por estar incluido en un catálogo urbanístico. A las habituales cortapisas que se encontró su promotor, propias de la singular condición cultural del bien, se les unen las que se derivan del hallazgo de restos arqueológicos en el subsuelo. En el ejemplo que mostramos se ha omitido cualquier dato que lleve a la identificación del promotor o su ubicación, y se le ha despojado de cualquier otra información sobre trámites, actividades complementarias, etc., que no consideramos relevante para nuestro fin ilustrativo, o se ha simplificado su descripción. Por otra parte, la prolongada tramitación de

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

los expedientes administrativos ha permitido presenciar el cambio en el color político de las autoridades culturales controladoras, lo que evidencia que, al margen de ciertos matices, las deficiencias que intentamos describir son sistémicas, ajenas a los avatares políticos.

La secuencia de los hechos se habría desarrollado de la siguiente forma:

1. El 20 de septiembre de 2006 se presenta en el Ayuntamiento una solicitud de licencia de obra para la reconstrucción y ampliación de un edificio para destinarlo a viviendas, local comercial y garaje, acompañada de proyecto básico y de ejecución, proyecto de telecomunicaciones, proyecto de instalación de garaje comunitario y estudio de seguridad y salud.
2. El 19 de diciembre de 2006 la Delegación Provincial de la Consellería de Cultura resuelve no autorizar las obras solicitadas mientras no se presente un proyecto de sondeos arqueológicos previos en el inmueble.
3. El 4 de enero de 2007 se presenta en el Ayuntamiento el anexo complementario al proyecto básico reformado y de ejecución para la reconstrucción, ampliación y agrupación funcional del citado edificio para destinarlo a viviendas, local comercial y garaje.
4. El 31 de enero de 2007 la Dirección General de Patrimonio Cultural dicta resolución de autorización del proyecto de sondeos arqueológicos valorativos presentado.
5. El 28 de marzo de 2007 se presenta en el Ayuntamiento el informe valorativo de los sondeos arqueológicos.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

6. El 19 de junio de 2007 la Comisión Territorial de Patrimonio Histórico de la Delegación Provincial de la Consellería de Cultura acuerda que, a la vista de los sondeos efectuados, procede la excavación en área y, una vez que haya finalizado y presentados los resultados, se procederá a informar el proyecto básico y de ejecución de la obra.
7. El 18 de julio de 2007 la Dirección General de Patrimonio Cultural dicta resolución por la que se dispone la necesidad de presentar un proyecto de excavación en área, que deberá ser debidamente autorizado por la propia Dirección General, previamente al informe del proyecto de obra por parte de la Comisión Territorial de Patrimonio Histórico.
8. El 21 de julio de 2008 la Dirección General de Patrimonio Cultural, dicta resolución por la que se autoriza el proyecto de la excavación en área presentado.
9. El 5 de febrero de 2009 se presenta en el Ayuntamiento el informe valorativo de la excavación en área.
10. El 5 de junio de 2009 se presenta en el Ayuntamiento una memoria que analiza las posibilidades de desmontaje de la cimentación de los restos arqueológicos.
11. El 16 de octubre de 2009 el Departamento Territorial –antes llamado Delegación Provincial– de la Consellería de Cultura ordena la conservación *in situ* de los restos arqueológicos, debiendo presentarse una modificación del proyecto de obra que incorpore dicha actuación.
12. El 25 de febrero de 2010 se presenta en el Ayuntamiento el proyecto básico reformado de conservación *in situ* de restos arqueológicos, que

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

modifica el proyecto presentado el 20 de septiembre de 2006, debido a las condiciones impuestas en la resolución del Departamento Territorial de la Consellería de Cultura de 16 de octubre de 2009, sobre conservación *in situ* de restos arqueológicos.

13. El 18 de junio de 2010 el Ayuntamiento requiere plano y sección del conjunto de la actuación, con la finalidad de justificar el cumplimiento de las dimensiones del patio de parcela, según el plan general vigente y el aprobado inicialmente que se encuentra en tramitación, así como justificación de los metros cuadrados construidos por planta, y copia del proyecto para remitir a la Consellería de Cultura.
14. El 1 de julio de 2010 se presenta en el Ayuntamiento el plano justificativo de las dimensiones del patio de la parcela.
15. El 18 de octubre de 2010 el Departamento Territorial de la Consellería de Cultura requiere la presentación de anexo al proyecto básico reformado de conservación *in situ* de restos arqueológicos en el que se desarrollen los sistemas de cimentación y estructurales de las planas altas dispuestas sobre los restos, así como el proceso de ejecución de la solera y los muros del sótano proyectados inmediatos a éstos, todo ello con planimetría en la que se recoja una completa definición gráfica de los restos arqueológicos que deberán conservarse.
16. El 15 de noviembre de 2010 se presenta en el Ayuntamiento un anexo complementario al proyecto reformado y una propuesta de cubierta y protección de restos arqueológicos exhumados en el inmueble.
17. El 6 de junio de 2011 se recibe en el Departamento Territorial de la Consellería de Cultura otro anexo complementario al proyecto reformado,

JULIÁN ALONSO GARCÍA

donde se refleja toda la información técnica requerida el 18 de octubre de 2010.

18. El 30 de junio de 2011 la Jefatura Territorial de la Consellería de Cultura, certifica el acuerdo de la Comisión Territorial de Patrimonio Histórico de 22 de junio de 2011, en virtud del cual, a la vista del nuevo anexo complementario, se reitera en su acuerdo anterior de 30 de septiembre de 2010, que dio lugar al mencionado requerimiento de 18 de octubre de 2010.
19. El 14 de septiembre de 2011 se presenta en el Ayuntamiento planos de dicho anexo complementario.
20. El 21 de diciembre de 2011 la Jefatura Territorial –antes llamada Departamento Territorial– de la Consellería de Cultura resuelve autorizar las obras solicitadas con una serie de condiciones consistentes en nuevas soluciones arquitectónicas que habrán de adoptarse para garantizar la protección y la posible puesta en valor de los restos arqueológicos.

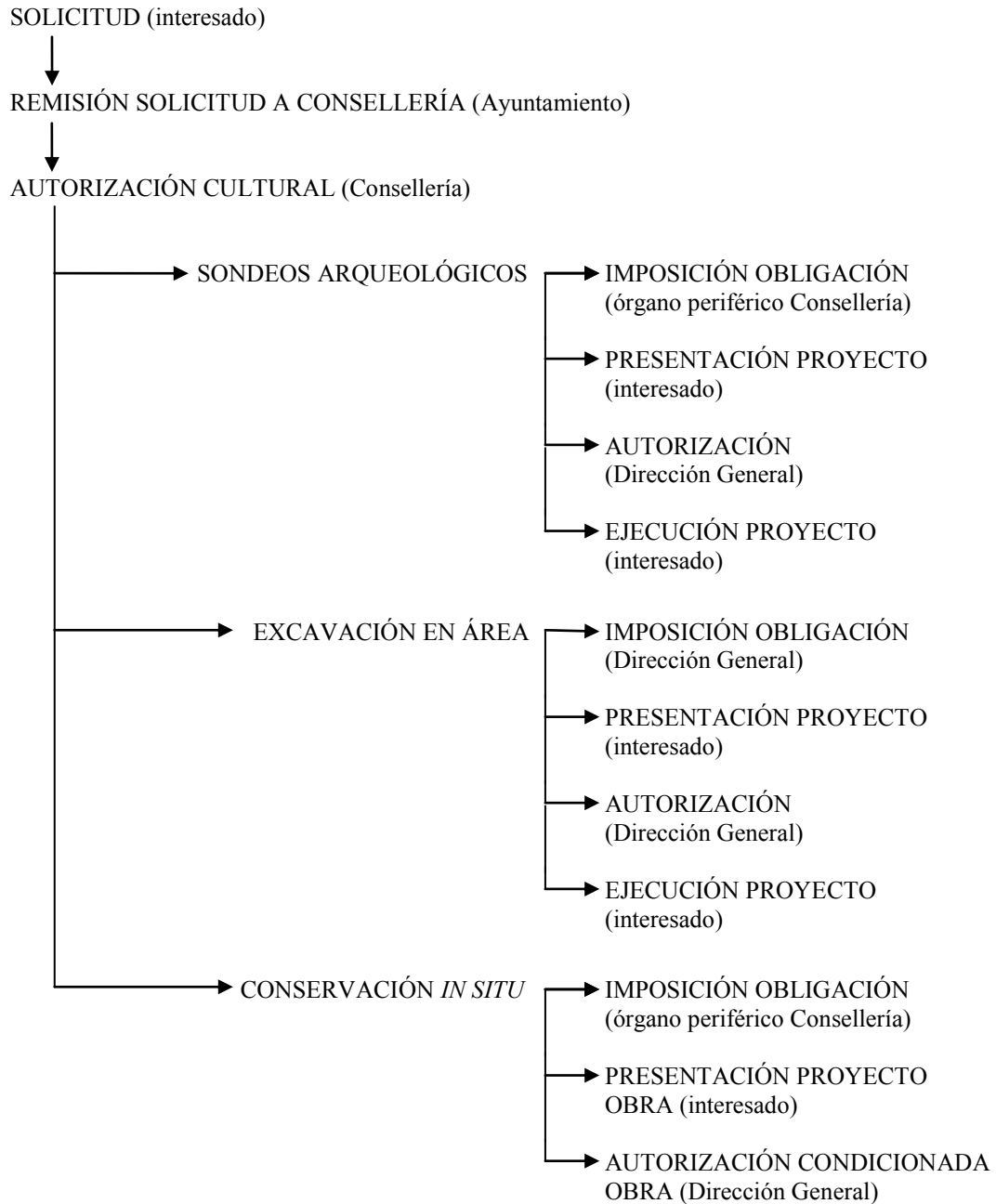
Como consecuencia de las obligaciones impuestas por los órganos de la Consellería de Cultura, el promotor ha tenido que realizar de forma sucesiva las siguientes actuaciones arqueológicas: sondeos arqueológicos, excavación en área y conservación *in situ* de restos arqueológicos. Tales actuaciones arqueológicas requirieron, a su vez, la ejecución de los diversos trabajos correspondientes a las sucesivas fases previstas en la ley para las actividades arqueológicas preventivas, de rescate y de revalorización del patrimonio, a saber, la elaboración de los proyectos autorizados por la consellería, la ejecución de las actividades arqueológicas, la realización de los correspondientes informes valorativos y la elaboración de las memorias técnicas. Además, los diversos requerimientos de la

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

consellería han obligado a elaborar distintos proyectos arquitectónicos o modificaciones de éstos que dieran adecuada respuesta técnica a las sucesivas exigencias arqueológicas impuestas. A todo ello se han de sumar los diversos trámites seguidos en sede municipal (requerimientos, subsanación de documentación, comunicaciones, etc.) que multiplican las ya de por sí engorrosas trabas impuestas por la Consellería.

Podemos resumir de forma esquemática los principales trámites que se han seguido en el expediente –con indicación entre paréntesis de los órganos intervinientes o del sujeto actuante– mediante el siguiente gráfico:

JULIÁN ALONSO GARCÍA



PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

Han tenido que transcurrir más de cinco años, desde que el promotor inicia los trámites para la ejecución de la obra hasta que la Consellería da su visto bueno condicionado, sólo para poder iniciarla. Así, al margen del considerable incremento del coste de la actuación como consecuencia del cumplimiento de las exigencias impuestas, la prolongada tramitación procedimental que se acaba de describir evidencia una anomalía en el funcionamiento de los organismos encargados del control administrativo, que se traslada al ciudadano. En cualquier caso, la situación no es tan desoladora como se deduce del supuesto traído a colación, en el que se imponen interminables obligaciones arqueológicas que convierten la actuación pretendida en una auténtica pesadilla; el sistema permite autorizar otras muchas que, por no tener incidencia arqueológica, no deberían padecer todas esas trabas administrativas.

b) Propuestas para la consecución de un sistema de control previo integrado y simplificado

A continuación aportamos una batería de propuestas para la superación de las disfunciones descritas en páginas anteriores que afectan de forma directa al control previo de las actuaciones urbanísticas sobre los inmuebles histórico-artísticos de Galicia. Se trata en algunos casos de propuestas *de lege ferenda* que configurarían un modelo alternativo de regulación de dichos problemas; en otros, simplemente se sugiere otra aplicación de la ley, con su correspondiente desarrollo reglamentario o sin él. Para la elaboración de dicha batería de propuestas nos hemos basado en las fuentes doctrinales que se han indicado en los apartados anteriores, en las soluciones que aportan otras normativas autonómicas y también en las diversas guías y manuales que han publicado en la materia la Administración estatal y las diversas comunidades autónomas. Además, hemos

JULIÁN ALONSO GARCÍA

tenido en cuenta nuestra propia experiencia en la gestión de asuntos relacionados con la protección del patrimonio cultural, y ante todo, el sentido común, como brújula que debe orientar en todo momento la aportación de ideas.

Las soluciones que se proponen tienen una finalidad esencial de simplificación administrativa y comprenden medidas de índole planificadora, orgánica, procedimental, etc., referidas a uno solo de esos aspectos o a varios. Se trata, pues, de propuestas que pueden tener un destacado componente procedimental pero requieren la correspondiente adaptación organizativa, o también pueden abordar las cuestiones procedimentales o funcionales desde una óptica planificadora. Una gran parte de dichas propuestas tienen, además de ese propósito simplificador, un importante objetivo de integración que habrá de impregnar las relaciones interadministrativas e intraadministrativas de control previo. Vayamos con ellas:

a') Remisiones entre normas sectoriales para delimitar el objeto de regulación

En su momento señalamos que las normas sectoriales, y en concreto las reguladoras de la materia urbanística y de la de protección del patrimonio, se muestran de forma lineal, en muchos casos ignorándose mutuamente. Poníamos como ejemplo de lo dicho la falta de precisión en la legislación urbanística para identificar las obras que no deben ser consideradas menores por afectar a edificaciones con valor cultural, aludiendo a categorías de valor cultural que no se corresponden con exactitud a las previstas en la normativa reguladora del patrimonio. Pues bien, entendemos que la legislación urbanística debe remitirse expresamente a la legislación cultural para configurar su propio objeto de regulación. Así, en el ejemplo señalado podría utilizarse una fórmula como “no se considerará como obra menor las intervenciones en edificios formalmente

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

declarados según la legislación reguladora del patrimonio cultural⁶⁵³, o dejando que ésta última defina específicamente qué tipo de intervenciones y sobre qué tipo de bienes se entiende que la obra es mayor o menor⁶⁵⁴. Una mayor determinación de la norma urbanística también es necesaria para determinar en el artículo 194.2.b) de la LOUG a qué edificaciones sujetas a licencia se refiere cuando alude a intervenciones que afectan a los declarados como catalogados por sus singulares características o valores culturales, históricos, artísticos, arquitectónicos o paisajísticos.

La LOUG presenta además otras muestras de esa falta de sintonía con la legislación de patrimonio. Cuando disciplina los usos que ha de darse al suelo de núcleo rural en el artículo 26.1.a) exonera de la prohibición de derribo o demolición de las construcciones existentes a aquellas que carezcan de un espacial valor arquitectónico, sin precisar cuáles serían las que sí gozan de esa condición. En este caso se echa en falta, para delimitar la prohibición, una remisión expresa a la legislación de patrimonio o una referencia a la declaración formal del inmueble. Lo mismo sucede cuando la LOUG, al establecer las condiciones de uso del suelo rústico, exige en su artículo 38.2 la autorización de la Comunidad Autónoma para la realización de actividades y construcciones vinculadas con la conservación, utilización, aprovechamiento y disfrute del patrimonio cultural, o cuando prescribe esa misma exigencia autorizatoria para la reconstrucción y rehabilitación de las edificaciones de singular valor arquitectónico. No habría necesidad de determinar con precisión, como objeto de actuación, los núcleos o inmuebles histórico-tradicionales ya que la ordenación de éstos forma parte de las

⁶⁵³ En este caso, habría que adaptar el artículo 195.3 de la LOUG, que establece cuáles son las solicitudes de licencia de obras que, por ser consideradas mayores, requieren la presentación de un proyecto técnico.

⁶⁵⁴ Esta otra solución exigiría la modificación de la LPCG para definir las obras mayores y menores.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

funciones *culturales* propias de la Administración local, como ha quedado dicho con anterioridad. Únicamente cuando la ley urbanística acude a figuras propias de la de patrimonio cultural para concretar su mandato dispositivo es cuando se plantea la necesidad de despejar dudas interpretativas.

Las modificaciones legislativas que se lleven a cabo para superar las disfunciones señaladas deben mantener un equilibrio que asegure la debida precisión conceptual pero sin alcanzar tal grado de minuciosidad que puedan quedar superadas por una eventual modificación de la norma invocada. No sería oportuno, a nuestro juicio, referirse a conceptos como bien de interés cultural, bien catalogado o inventariado sino a otros más genéricos pero igualmente específicos como bien cultural declarado, para de esta forma evitar que una futura modificación o supresión de cualquiera de aquellas categorías legales reproduzca la disfunción que tratamos de evitar⁶⁵⁵.

También la legislación cultural debería remitirse expresamente a la legislación urbanística para completar sus disposiciones y evitar contradicciones; pero las carencias de aquella son de otra naturaleza. Las remisiones de la norma reguladora del patrimonio cultural se habrían de reducir a completar sus disposiciones en relación con instituciones, que aún previstas en ella, son típicas del derecho urbanístico, como la ruina⁶⁵⁶, o a otro tipo de normas más específicas, tales como el Código técnico de la edificación, que describe los supuestos en los que es exigible el proyecto básico o el de ejecución. De todas formas, la

⁶⁵⁵ En el anteproyecto de la nueva Ley de patrimonio cultural de Galicia (borrador inicial de 2 de junio de 2015) se reducen a dos niveles de protección reduce la clasificación de los bienes culturales declarados de los tres niveles de protección existentes hasta ahora a sólo dos (bienes de interés cultural y bienes catalogados).

⁶⁵⁶ Esto implicaría la adaptación del artículo 41 de la LPCG.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

adaptación de la ley cultural no es tan perentoria como la de la urbanística por su condición de ley especial o sectorial, de carácter menos invasivo que la más general reguladora del suelo y ordenación urbana.

Son numerosos los ejemplos que podríamos poner para la adaptación de las normas reguladoras del control desde las diversas perspectivas sectoriales. En todos ellos se estaría planteando una modificación normativa sustancial de carácter sustantivo o material. Estas remisiones de unas normas sectoriales permitirían reducir sobremanera las contradicciones que encontramos entre unas y otras.

b') Limitación a obras mayores de las licencias condicionadas o parciales

También constituiría una modificación normativa sustancial, con un componente material pero con una importante repercusión procedimental, aquella que limitase únicamente a las obras mayores la concesión de licencias condicionadas o parciales. Esta medida, inspirada en el artículo 168 del Texto refundido de la Ley de ordenación del territorio y de la actividad urbanística de Castilla-La Mancha⁶⁵⁷, afectaría a la vigente LOUG, que únicamente prevé en su

⁶⁵⁷ El artículo 168 de ese texto refundido –aprobado por el Decreto legislativo 1/2010, de 18 de mayo–, dispone lo siguiente:

“1. Mediante reglamento se determinarán aquellas operaciones sometidas a licencia que por sus especiales características pueden ser objeto de autorización parcial o sujeta a condición. Estas modalidades sólo serán aplicables a las operaciones que tengan la consideración de obras mayores.

En cualquier caso el Municipio podrá otorgar licencias parciales que autoricen la realización de fases concretas del proyecto, a reserva de la subsanación o suplemento de ésta en aspectos menores y complementarios pendientes de autorización administrativa.

2. La concesión de este tipo de licencias se producirá a solicitud de los interesados, los cuales expresarán las operaciones o partes del proyecto para las que solicitan la licencia provisional o parcial, con el compromiso expreso de adecuarse a las determinaciones y condiciones que figuren en el acto de otorgamiento.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

vigente artículo 195.5 *bis* un procedimiento abreviado para la obtención de licencias de obras menores que se concederán en el mismo momento de la solicitud. En el ámbito que nos ocupa sólo es posible la aplicación de la actual disposición de la LOUG, tratándose de obras menores, cuando éstas no afectan a bienes formalmente declarados, como ya se ha dicho. En estos casos, tal como está configurado el sistema autorizatorio vigente –con una separación procedimental diferenciada en los ámbitos cultural y urbanístico– se hace necesario prolongar en el tiempo la tramitación procedimental para la obtención de todos los títulos administrativos precisos para proceder a ejecutar la obra, dada la necesidad de obtener la conformidad de los órganos culturales.

Se hace que sea necesario que la licencia de una actuación de entidad menor que afecta a un bien cultural deba ventilarse en un único expediente en el ámbito local, sin la dilación que se derivaría del examen por parte de los diversos órganos administrativos con poder decisorio o consultivo del contenido de nuevas fases de la obra o del cumplimiento de condiciones previamente establecidas. Bastaría con que la ley urbanística dispusiera –como en la norma castellanomanchega– que reglamentariamente habrán de determinarse aquellas operaciones sometidas a licencia que, por su condición de obras mayores, por sus especiales características pueden ser objeto de autorización parcial o sujeta a condición; o también contemplar la previsión expresa de que en ningún caso las licencias de obras menores podrán contener condiciones o autorizaciones parciales de lo solicitado.

c') Apuesta por un verdadero modelo procedimental integrado

[...]

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

Propuesta relevante *de lege ferenda* de naturaleza procedimental sería aquella que afectaría a la modificación de la LOUG, para cambiar el modelo esencial de control previo dual hasta convertirlo en un sistema en el que la integración de los trámites realizados en el ámbito de las administraciones intervinientes no sea aparente, sino real. Este sistema, que ya adoptaron otras comunidades autónomas⁶⁵⁸, exigiría, cuando menos, la modificación del artículo 196.5 de la LOUG, que establece que en los supuestos en que el ordenamiento jurídico exija, para la realización de cualquier actividad, la autorización de la administración pública de protección del patrimonio histórico-cultural, “la licencia sólo podrá solicitarse con posterioridad a que haya sido otorgada la referida autorización”. Para posibilitar la modificación del sistema en el sentido apuntado bastaría con realizar algo tan simple como sustituir en ese párrafo el término *solicitarse* por el de *obtenerse*, para así, con las modificaciones reglamentarias que sean menester, articular un procedimiento en el que pueda solicitarse y obtenerse la licencia en el ayuntamiento, con el pronunciamiento entre medias de los órganos culturales⁶⁵⁹. En este sentido, todo apunta a que la nueva ley del suelo gallega que se pretende aprobar en breve desaprovecha esta oportunidad para cambiar el esquema de la actualmente vigente⁶⁶⁰.

⁶⁵⁸ Véase en BARRERO RODRÍGUEZ, C., *La ordenación urbanística...*, ob. cit., págs. 281-288, qué leyes autonómicas plantean un sistema integrado de autorización de las actuaciones en inmuebles culturales y cuáles optan por un modelo dual.

⁶⁵⁹ Más adelante profundizaremos en la tramitación procedimental en que habrá de concretarse esta propuesta.

⁶⁶⁰ El anteproyecto de la nueva ley –al que se puede acceder en la página web de la Consellería de Medio Ambiente, Territorio e Infraestructuras– establece en su artículo 150.5 lo siguiente:

“En los supuestos en los que el ordenamiento jurídico exija, para la ejecución de cualquier obra o actividad, autorización de otra administración pública, la licencia municipal urbanística o la comunicación previa sólo se podrán solicitar y presentar, respectivamente, con posterioridad a que fuera otorgada la referida autorización.”

JULIÁN ALONSO GARCÍA

Se completaría esta propuesta con una facultad atribuible al ayuntamiento en cuestión, de interrumpir en un primer momento la tramitación procedimental de la autorización cultural, mediante la emisión, en su caso, de un informe urbanístico desfavorable. De esta forma se impediría la continuación de un expediente que, habiendo superado el filtro de su conformidad con los valores culturales, carece de la viabilidad urbanística legalmente exigible. El reconocimiento de esta potestad municipal supondría un considerable ahorro de esfuerzos del que se beneficiaría no sólo la Administración, sino también los administrados. Así todo, sería preciso dejar bien claro en la norma urbanística que el informe que haya de emitir el órgano municipal, y que impediría tramitar el expediente ante la Administración cultural, ha de basarse inequívocamente en criterios urbanísticos, con invocación expresa de las disposiciones legales o de los planes de aplicación que impidan la actuación solicitada.

Tal como se ha propuesto, recaería sobre el ayuntamiento el peso de encauzar el procedimiento para la obtención de la licencia urbanística, de forma que el administrado pudiera desentenderse de instar todos y cada uno de los pronunciamientos sectoriales. No olvidemos que, además de la autorización de Patrimonio, pueden concurrir en este tipo de expedientes múltiples autorizaciones o informes de diversos organismos: en materia de aguas, conservación de la naturaleza, carreteras, etc., así como la autorización de la consellería competente en materia de urbanismo si el inmueble en cuestión se halla ubicado en suelo rústico y se pretende acometer alguno de los usos que el artículo 38.2 de la LOUG considera como autorizables. Como hemos destacado en su momento, el promotor de la actuación puede asegurarse del cumplimiento por parte del Ayuntamiento de su obligación de obtener la conformidad de la Administración cultural y la de todos los demás organismos implicados, invocando el artículo 13.2 del RDUG, y la reparación de los perjuicios causados por el incumplimiento de tal obligación.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

El peligro del sistema propuesto radica en el excesivo protagonismo otorgado a los ayuntamientos, que puede dar lugar a un abandono de la necesaria función pública de defensa del patrimonio cultural. Para impedirlo habría de reforzarse, mediante la modificación del artículo 196.5 de la LOUG o del 13.2 del RDUG, la obligación de recabar la autorización del órgano cultural cuando la actuación objeto de licencia sea un bien cultural declarado; obligación que debería extremarse en el caso de los BIC.

Todas estas medidas que se propone introducir en la norma urbanística deben ir acompañadas de las correspondientes cautelas para evitar que de un sistema muy proteccionista en manos de la Administración autonómica pasemos a un auténtico *coladero* municipal que pueda poner en peligro la preservación del patrimonio cultural. Para evitar esto sería preciso incluir en la LOUG un tipo infractor en el que se tipificase la conducta del Ayuntamiento responsable de otorgar una licencia sin contar con las autorizaciones o informes sectoriales legalmente exigibles. También el régimen sancionador de la LPCG podría contener una infracción de similar naturaleza, que se agravaría en función del grado de protección del bien cultural afectado.

d') La autorización cultural como informe preceptivo y vinculante dentro de un procedimiento unitario

Como alternativa a la anterior propuesta, contribuiría a configurar un procedimiento unificado de autorización de las actuaciones sobre inmuebles culturales formalmente declarados, la consideración del pronunciamiento de los órganos de protección del patrimonio como un informe y no como una resolución autorizatoria. Si dotamos a ese informe de eficacia vinculante, conseguiríamos otorgarle, para determinar la sujeción de la actuación a los valores culturales que se pretende tutelar, el mismo alcance que una autorización propiamente dicha. Al

JULIÁN ALONSO GARCÍA

mismo tiempo, ganaremos en agilidad concibiendo dicho informe como un trámite preceptivo que habrá de sustanciarse en el procedimiento de concesión de licencia.

Sería, pues, la ley urbanística la que habría de acoger, en la regulación del procedimiento para la obtención de licencia, a la actual autorización cultural como un informe sectorial más, de los que deberán emitir los organismos competentes; lo cual no empece a que en el ámbito de la Administración de patrimonio se mantengan –o, en su caso, se adapten– los trámites procedimentales orientados a la emisión del pronunciamiento cultural.

Para que el ordenamiento urbanístico admita esta solución, deberá el procedimiento para la obtención de las licencias urbanísticas incorporar algunas modificaciones, que habrán de pasar por un cambio de redacción en los preceptos de la LOUG y del RDUG. Así, el artículo 196.5 de la primera establece que cuando las normas sectoriales en materia medioambiental o de protección del patrimonio histórico-cultural exijan para la ejecución de cualquier actividad la autorización de otra Administración pública sólo podrá solicitarse con posterioridad a que haya sido otorgada la referida autorización. Pues bien, dos son los cambios que habría que realizar en esta disposición: uno –que ya se ha señalado en el apartado anterior– referido al momento en que debe incorporarse el pronunciamiento de la Administración cultural en el procedimiento de obtención de la licencia, y otro que acoja como autorización a los informes de dicha Administración con fuerza autorizatoria. Para que no cupiera duda sobre esta última cuestión, la redacción podría hacer una referencia expresa a autorizaciones e informes preceptivos y vinculantes. La misma modificación cabría realizar en el artículo 13.2 del RDUG respecto de las autorizaciones sectoriales preceptivas que

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

deban otorgar otras administraciones y cuya falta de aportación impida a los ayuntamientos conceder licencias.

Del mismo modo, el artículo 26 del RDUG, relativo a las órdenes de ejecución, habría de reformarse para que la prohibición que contiene dirigida a los ayuntamientos, de dictarlas “sin la previa autorización que resulte preceptiva por razón de los regímenes especiales de protección, vinculación o servidumbres legales que afecten al terreno o inmueble de que se trate”, se extienda a los informes preceptivos y vinculantes emitidos al amparo de esos regímenes.

Por su parte, la LPCG debería acoger importantes modificaciones en su articulado, cuando menos en aquellos preceptos que en su redacción actual no albergan duda acerca de la naturaleza resolutoria del pronunciamiento del órgano cultural. Así, la nueva consideración de éste como informe preceptivo y vinculante afectaría a aquellas disposiciones que reconocen la potestad autorizatoria de la Consellería de Cultura de las actuaciones sobre los inmuebles integrantes del patrimonio cultural de Galicia que precisan de licencia urbanística. Algunas de estas disposiciones no necesitarían ser modificadas ya que en ellas la autorización cultural no reviste una forma determinada; no se le da la condición de resolución al acto administrativo que contienen. Además, en algunas de ellas la actividad autorizable que contempla no precisa en todos los casos de la correspondiente licencia municipal. Reúnen estas condiciones los artículos 33⁶⁶¹, 35.2⁶⁶², 41⁶⁶³, 43⁶⁶⁴, 52.2⁶⁶⁵ y 54⁶⁶⁶. En estos casos sería perfectamente aceptable

⁶⁶¹ Referido a cualquier cambio de uso de un BIC.

⁶⁶² Referido a obras que, por causa de fuerza mayor, interés general o urgencia, hubiesen de realizarse con carácter inaplazable en inmuebles a los que se les haya incoado un expediente de declaración de BIC. Si procediera la emisión en el ámbito municipal de una orden de ejecución por concurrir las razones que contempla la legislación urbanística, sí sería conveniente que la redacción del precepto de la LPCG hiciese referencia a la necesidad de que la Administración cultural emitiese informe preceptivo y vinculante.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

la redacción actual de las disposiciones afectadas si partimos de una concepción material de la autorización, al margen de la forma que pueda adoptar.

Sin embargo, resultaría conveniente modificar los artículos 37 y 40 que establecen la necesidad de obtener la autorización cultural para poder ejecutar actuaciones sujetas a licencia municipal en los inmuebles declarados BIC. Tal modificación pasaría por hacer constar en tales preceptos que el pronunciamiento del órgano cultural adoptará la forma de informe preceptivo y vinculante. Esa reforma que se estima conveniente, resulta necesaria cuando se trata de adaptar el artículo 47.1 al sistema propuesto, dado que el acto autorizador que prevé para autorizar las obras en los conjuntos históricos, mientras no se apruebe definitivamente la normativa urbanística de protección del área afectada, adopta la forma de resolución.

Realizadas estas modificaciones legales para configurar el procedimiento de autorización de las actuaciones urbanísticas en los inmuebles histórico-artísticos según el modelo propuesto, la aplicación del artículo 9.1 del RSCL permitiría encauzar la sucesión de trámites que requiere la materialización del control de las dos administraciones implicadas, en todo aquello que no se oponga a las disposiciones de índole procedimental contenidas en otras normas

⁶⁶³ Referido a demoliciones de inmuebles declarados BIC como consecuencia de una declaración de ruina. Si como consecuencia de esta declaración se dictara una orden de ejecución de demolición, también convendría referirse en el artículo aludido a la preceptiva emisión de informe cultural.

⁶⁶⁴ Referido a obras interiores, exteriores, señalizaciones o instalaciones o cambio de uso que afecte directamente a un monumento o a cualquiera de sus partes integrantes, pertenencias o a su entorno delimitado.

⁶⁶⁵ Referido a cualquier intervención en un bien inmueble catalogado y en su entorno.

⁶⁶⁶ Referido a cualquier intervención que afecte a un bien inventariado.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

urbanísticas o de protección del patrimonio de igual o superior rango que se mantengan.

En cualquier caso, para que sea eficaz la solución propuesta no basta con modificar las normas en el sentido apuntado; se necesitaría un esfuerzo de las administraciones implicadas para dar la premura necesaria a la tramitación de los expedientes, respetando los plazos previstos. En este sentido, dado que estaríamos ante un procedimiento único, sería de aplicación el plazo previsto en la norma urbanística para la finalización del expediente. Como hemos visto en el capítulo III, el ayuntamiento tendrá un plazo de tres meses o de un mes desde que se presente la correspondiente solicitud, para resolver sobre la concesión de la licencia de obras mayores o menores, respectivamente. Dentro de dichos plazos deberán incorporarse los informes preceptivos de la Administración cultural, con la amenaza de extemporaneidad del procedimiento matriz que esto supone. Para evitar este indeseable desenlace, el órgano municipal tramitador siempre puede acudir al artículo 42.5 de la LRJPAC, que permite suspender el transcurso del plazo máximo legal para resolver un procedimiento y notificar la resolución en los casos expresamente previstos que pueden prolongarlo en el tiempo, y específicamente en el supuesto del apartado c):

“Cuando deban solicitarse informes que sean preceptivos y determinantes del contenido de la resolución a órgano de la misma o distinta Administración, por el tiempo que medie entre la petición, que deberá comunicarse a los interesados, y la recepción del informe, que igualmente deberá ser comunicada a los mismos. Este plazo de suspensión no podrá exceder en ningún caso de tres meses.”

De esta forma, ganaríamos un máximo de tres meses que serían de gran utilidad para que nuestro expediente pueda ser resuelto en el plazo previsto; tres

JULIÁN ALONSO GARCÍA

meses que, oportunamente, coinciden con el plazo máximo para rematar el procedimiento para la emisión del acto autorizador de la Administración cultural.

e') Exigencia del informe histórico-artístico referido únicamente a actuaciones en bienes de interés cultural individualizados

Hemos señalado en el capítulo III que los proyectos que acompañen a las solicitudes de autorización de las intervenciones que pretendan acometerse en los BIC, conforme al artículo 38.1 de la LPCG, deben incorporar un informe elaborado por un técnico competente sobre su importancia artística, histórica y/o arqueológica, que incluya una evaluación de la intervención propuesta. Pues bien, entendemos que esa obligación tiene sentido cuando se refiere a un bien cuyo valor cultural haya sido declarado de forma individualizada; no cuando la actuación afecta a bienes incluidos en una declaración de conjunto, desprovistos por sí solos de un valor arquitectónico merecedor de un relato del proceso histórico que ha sufrido y de los valores estéticos, estilísticos y formales que aporta.

Por tanto, esa exigencia documental debería aplicarse únicamente a intervenciones en monumentos, y, si acaso, en jardines históricos, zonas arqueológicas y paleontológicas; no se aplicaría, pues, cuando tienen por objeto inmuebles no singularizados que formen parte de conjuntos históricos, sitios o territorios históricos y lugares de interés etnográfico. En consecuencia, habría de modificarse en ese sentido el citado artículo 38.1 de la LPCG⁶⁶⁷.

⁶⁶⁷ Una modificación legislativa en ese sentido no se limitaría, como la prevista en la Ley 4/1998, de 11 de junio, del patrimonio cultural valenciano, a los conjuntos históricos. Con esta única exclusión, el artículo 35.4 de esta ley, establece lo siguiente:

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

La razón de ser de una modificación legislativa como la propuesta la encontramos en la ausencia de unos valores históricos, artísticos, arquitectónicos o arqueológicos del inmueble que los pueda diferenciar de forma relevante de los demás que componen el espacio cultural que, ese sí, en su conjunto es portador de una singularidad propia merecedora de una declaración como BIC. Mantener la obligación como figura actualmente en la Ley sólo implica más cargas administrativas al ciudadano promotor de una actuación en un inmueble que ya de por sí cuenta con la debida protección. Los riesgos de que la acumulación de exigencias legales lo desanimen en su idea de acometer la obra son fácilmente imaginables: el abandono del inmueble y, por extensión, el menoscabo del conjunto en el que está integrado.

f') Exigencia del proyecto técnico respecto de actuaciones de entidad en los bienes de interés cultural

En ese mismo sentido, se propone la modificación del artículo 195.3 de la LOUG que obliga a presentar siempre un proyecto técnico junto con las solicitudes de licencias de obras en edificaciones distinguidas con una declaración como BIC o como bienes catalogados, con independencia de la entidad mayor o

“Los proyectos de intervención en bienes inmuebles declarados de interés cultural, contendrán un estudio acerca de los valores históricos, artísticos, arquitectónicos o arqueológicos del inmueble, el estado actual de éste y las deficiencias que presente, la intervención propuesta y los efectos de la misma sobre dichos valores. El estudio será redactado por un equipo de técnicos competentes en cada una de las materias afectadas e indicará, en todo caso, de forma expresa el cumplimiento de los criterios establecidos en el artículo 38.

Dentro del mes siguiente a la conclusión de la intervención, el promotor del proyecto presentará ante la consellería competente en materia de cultura una memoria descriptiva de la obra realizada y de los tratamientos aplicados, con la documentación gráfica del proceso de intervención elaborada por la dirección facultativa.

Se excluyen de lo dispuesto en este apartado los inmuebles comprendidos en conjuntos históricos que no tengan por sí mismos la condición de bienes de interés cultural.”

JULIÁN ALONSO GARCÍA

menor de la actuación. La modificación se orientaría a excluir esa exigencia cuando la obra fuera de escasa importancia y afectara a un inmueble desprovisto de valor cultural individualizado⁶⁶⁸.

Convendría, por tanto, incorporar en el precepto indicado una cláusula de excepción en virtud de la cual no sería necesaria la presentación de proyecto técnico en cualquier tipo de bien histórico-artístico cuando la obra carezca de trascendencia patrimonial: aquellas que consistan en habilitaciones interiores sin afección exterior, las que se limiten a la conservación, reposición y mantenimiento de elementos preexistentes, las que sean reversibles, etc.⁶⁶⁹ Además, sería oportuna la elaboración de una norma reglamentaria que relacionara con la mayor precisión posible las actuaciones que puedan considerarse este tipo de obras de incidencia menor exentas. Dicha norma no necesariamente debe ser de ámbito autonómico, sino que, como se indica en la STS de 13 de abril de 1981 (Aranz. 1981, 1838), la definición o relación de las obras menores o menores puede contenerse en las ordenanzas municipales.

Para incorporar la propuesta que se acaba de exponer se precisaría, en cualquier caso, acometer una modificación del artículo 195.3, en virtud de la cual las solicitudes de licencias referidas a “obras e instalaciones de técnica simple y escasa entidad constructiva y económica que no supongan alteración del volumen, del uso, de las instalaciones y servicios de uso común o del número de viviendas y locales, ni afecten al diseño exterior, la cimentación, la estructura o las

⁶⁶⁸ Poníamos en su momento como ejemplo de exigencia desproporcionada –en el capítulo II, cuando nos referíamos a los actos sujetos a licencia urbanística–, la obligación de presentar proyecto técnico cuando la actuación consiste únicamente en un cambio de una ventana en un edificio integrante de un conjunto histórico por muy BIC que éste fuese.

⁶⁶⁹ Una cláusula de esa naturaleza, aunque con otra finalidad –la de determinar el sometimiento a la autorización previa de la Administración cultural–, se contiene en el artículo 35.1.b) de la Ley 4/1998 del patrimonio cultural valenciano, como ya quedó señalado.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

condiciones de habitabilidad o seguridad de los edificios o instalaciones de toda clase”, serán legalmente asimilables legalmente a actuaciones de entidad mayor únicamente cuando afecten a edificaciones que, como tales, hayan sido declaradas monumentos u otra categoría de BIC en un expediente singularizado.

g’) Incorporación de la comunicación previa como forma alternativa de control en el ámbito del patrimonio cultural

Tal como se ha apuntado, la licencia para ejecutar cualquier actuación en un inmueble histórico-artístico se solicitaría al Ayuntamiento y sería éste quién recabaría la autorización de la Administración de patrimonio, tanto si adoptamos un modelo procedimental unitario como si desarrollamos una fórmula de integración de dos procedimientos diferenciados. Este sería el mecanismo que regiría cuando la actuación afectase a un bien cultural formalmente declarado. Para actuar sobre bienes con valor cultural significativo pero no distinguido formalmente, bastaría con la presentación de una comunicación previa a la Consellería de Cultura. Dado que en este caso estamos ante bienes cuyo valor cultural, al no ser formalmente reconocido puede ser desconocido para el promotor de la actuación, sería este mismo sujeto, antes de solicitar la licencia municipal, o el propio ayuntamiento, una vez solicitada, quien habría de realizar la citada comunicación⁶⁷⁰.

⁶⁷⁰ Entendemos que la propuesta así formulada no entra en contradicción con el artículo 24.1.f) de la Ley 9/2013, de 19 de diciembre, de emprendimiento y competitividad de Galicia, que obliga a los promotores de obras o instalaciones destinadas a una actividad susceptible de comunicación previa, de aportar con ésta todas las autorizaciones e informes sectoriales que sean preceptivos. El carácter empresarial y económico de esta disposición y el hecho de que la comunicación previa en el ámbito cultural no excluye la exigibilidad de licencia en el urbanístico, son razones que permiten defender la compatibilidad de la disposición citada con nuestra propuesta interpretativa del artículo 32 de la LPCG. No sería, por tanto, necesaria una integración normativa como la que sugiere PENSADO SEIJAS, que evite la colisión entre los postulados de la Ley 9/2013 con lo dispuesto en el artículo 10 del Decreto 39/2007, de 8 de marzo, que dispone que

JULIÁN ALONSO GARCÍA

No cabe duda de que estamos ante una obligación de contornos poco definidos, que plantearía tantas dudas acerca de su exigibilidad como del presunto valor cultural del bien; pero no es menos cierto que, tal como está redactado el artículo 32 de la LPCG, que establece el régimen aplicable a esta clase de bienes, a esas mismas dudas se añade la incertidumbre acerca de la naturaleza informadora, autorizatoria o resolutoria que subyace en dicho precepto. Ello exige la modificación de la LPCG para dar cabida a este mecanismo de control, limitando su aplicabilidad a los proyectos de actuación. Al mismo tiempo, se debería diferenciar las otras potestades administrativas que contiene el aludido precepto, de información de los planes y programas de incidencia territorial, que tendrían su propio régimen jurídico.

De la forma lo más respetuosa posible con la finalidad del artículo 32, tendríamos que modificarlo para dar entrada al mecanismo de la comunicación previa y de esta forma poner fin a las dudas interpretativas que plantea su redacción actual. En este sentido, dicho precepto debería contemplar la obligación exigible a cualquier sujeto público o privado, de comunicar a la Consellería de Cultura –con una antelación que bien podría ser de quince días– su intención de ejecutar todo proyecto que por su incidencia sobre el territorio pudiera implicar un riesgo de destrucción o deterioro del patrimonio cultural de Galicia. De esta forma el conocimiento de la actuación permitiría a la Consellería establecer aquellas medidas protectoras y correctoras que considerase necesarias para la protección de dicho patrimonio.

la presentación de las solicitudes para su tramitación por la Dirección General de Patrimonio Cultural y que tengan que ser informadas por las comisiones territoriales del patrimonio histórico gallego, habrán de realizarse a través del correspondiente ayuntamiento (“Estudio sobre a Lei 9/2013...”, ob. cit., pág. 110).

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

Pero no sólo las actuaciones en inmuebles desprovistos de valor cultural declarado serían merecedoras de una simple comunicación previa; teniendo en cuenta lo ya regulado en las diversas leyes autonómicas⁶⁷¹, también sería aplicable esta forma de control cuando la actuación que se pretende realizar consista en un cambio de uso de los inmuebles calificados como BIC⁶⁷², y cuando la obra en un inmueble con esa superior distinción, o catalogado o inventariado, por su escasa entidad, sea considerada como menor o, conforme se ha señalado anteriormente, carezca de trascendencia patrimonial.

Así pues, la fiscalización de los cambios de uso de los BIC a través de una comunicación previa presentada ante los órganos culturales requeriría una modificación del artículo 33 de la LPCG, para incorporar en el precepto aquel mecanismo en lugar de la autorización administrativa.

Otros artículos de la Ley que prevén la autorización de actuaciones no específicas de edificación y transformación de inmuebles formalmente declarados, sean BIC, catalogados o inventariados, deberán incorporar una salvedad por la que se establezca la obligación de presentación a la Consellería de una simple comunicación previa, cuando se pretenda realizar actuaciones menores o carentes de trascendencia patrimonial. Esta modificación afectaría al artículo 36 (obras que, por causa de fuerza mayor, interés general o urgencia, hubiesen de realizarse con carácter inaplazable en inmuebles en los que se les haya incoado un expediente de declaración de BIC), al 37 (cualquier clase de intervención que

⁶⁷¹ Véase al respecto las referencias en la legislación autonómica reguladora del patrimonio cultural, aludidas en el capítulo II, acerca de los supuestos en los que se exige la comunicación previa de las actuaciones que afectan a inmuebles histórico-artísticos.

⁶⁷² Conforme al artículo 33 de la LPCG, únicamente los cambios de uso en este tipo de bienes, como se verá en el capítulo V, son autorizables por la Consellería de Cultura. Los cambios de uso en los otros bienes con inferior valor cultural no se encuentran sometidos a ningún régimen de control administrativo previo.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

pretenda realizarse en un inmueble declarado BIC), al 43 (obras interiores, exteriores, señalizaciones o instalaciones o cambio de uso que afecte directamente a un monumento o a cualquiera de sus partes integrantes, pertenencias o a su entorno delimitado), al 47.1 (obras en los conjuntos históricos en tanto no se apruebe definitivamente la normativa urbanística de protección del área afectada) y al 52.2 y al 54 (referidos respectivamente a intervenciones en inmuebles catalogados e inventariados).

Por otra parte, el incumplimiento de la obligación de comunicación previa, de producirse, habilitaría a la Administración cultural para ejercitar, tras la adopción en su caso de medidas cautelares, similares potestades de reposición de la legalidad y sancionadoras que tendría a su disposición si se actuara sin contar con título habilitante o incumpliendo sus determinaciones.

La incorporación del mecanismo de la comunicación previa en la normativa de patrimonio cultural para aplicarlo a los supuestos indicados, tal como se ha propuesto, únicamente precisaría de modificaciones puntuales, y dotaría al sistema de una agilidad y flexibilidad de la que actualmente carece.

h') Limitación de la función informadora de afección cultural del planeamiento general

Uno de los males que aquejan a la tramitación de los instrumentos de planificación urbanística consiste en su exasperante dilación temporal, que en muchos casos los convierte en inoperativos al desaparecer muchas de las razones que en su momento justificaron su elaboración. En esa indeseable situación de parálisis se encuentran muchos planes generales de nuestra comunidad autónoma, y gran culpa de ello es achacable al celo proteccionista de los órganos encargados

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

de protección del patrimonio, aunque no exclusivo de ellos⁶⁷³. Como sabemos, conforme al artículo 85.3 de la LOUG y al artículo 32 de la LPCG, la Administración autonómica sectorial encargada de la tutela del patrimonio cultural habrá de pronunciarse sobre la adaptación de las disposiciones del plan general en tramitación al interés jurídico que aquella está llamada a preservar, con la finalidad de evitar que supongan algún tipo de riesgo para los elementos integrantes del patrimonio cultural que se encuentran dentro de su ámbito.

El plazo de tres meses previsto para emitir el informe sectorial en la práctica se prolonga *sine die* dados los múltiples reparos de la Administración de patrimonio que deben ser solventados por los tramitadores del plan. El hecho de que el pronunciamiento de los órganos culturales concierne no sólo a elementos formalmente declarados (como BIC o como bienes inventariados), sino también a aquellos que, a juicio de los técnicos de la Dirección General de Patrimonio Cultural, son portadores de un supuesto interés cultural, amplifica el problema. Con frecuencia la prolongación en la tramitación del instrumento de ordenación se hace insostenible ya que el objeto de análisis no tiene unos contornos delimitados como los que prevé la LPCG para los planes especiales de protección de los conjuntos históricos, respecto de los cuales el artículo 46 establece cuál debe ser su contenido.

A nuestro juicio, la solución para agilizar la tramitación de los planes generales pasaría por incluir en la Ley –completando el artículo 32– un precepto

⁶⁷³ También el excesivo celo de otros organismos sectoriales en la defensa de sus intereses, unido a la tardanza en reunir todos los informes que sean preceptivos, comprometen la agilidad que sería deseable en la tramitación de los instrumentos de ordenación urbanística. Para paliar estas disfunciones se alzan algunas voces que demandan la recuperación de las antiguas comisiones provinciales de urbanismo –suprimidas por la Ley 7/1995, de 29 de junio, de delegación y distribución de competencias en materia de urbanismo, ya derogada–, en cuyo seno los representantes de los organismos sectoriales implicados podían poner los reparos y hacer las observaciones que estimaban oportunas respecto del contenido del plan en tramitación.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

equivalente al indicado artículo 46, que establezca las determinaciones que han de incorporar los ayuntamientos en los planes generales respecto de esos elementos patrimoniales; pero su contenido habría de ser más limitado, acorde con la función que tales planes desempeñan, de conformidad con los artículos 52 y 53 de la LOUG, para establecer el modelo territorial, la estructura básica sobre la que éste descansa y las determinaciones fundamentales de las que depende la definición de los derechos y deberes de los propietarios del suelo ordenado. En este sentido, dichas determinaciones se reducirían a una delimitación del ámbito espacial de aquellos elementos, de forma que puedan ser concretadas con un mayor nivel de detalle mediante una posterior elaboración de un plan especial; no en vano, el artículo 48.1 de la LPCG establece la obligación o la facultad, según la categoría de BIC de que se trate, de ordenar mediante un instrumento de esa clase los sitios o territorios históricos, las zonas arqueológicas, los lugares etnográficos, los jardines históricos y las zonas paleontológicas.

De esta forma se evitarían las múltiples idas y venidas del instrumento en tramitación entre el órgano cultural y el municipal como consecuencia de los diversos reparos sobre la insuficiencia o improcedencia de medidas sustantivas protectoras y de los consiguientes intentos de subsanación. La misma solución serviría para los demás elementos de rango inferior a los BIC, ya que ni la LPCG ni la LOUG lo impide.

En cualquier caso, cuando un inmueble individualizado que esté ubicado en el municipio objeto del plan, ya sea una edificación, vestigio arqueológico, etc., sea merecedor de protección, nada impide su catalogación urbanística, que por la naturaleza del plan general –del que es un instrumento auxiliar– no debería contener un alto grado de detalle. Tampoco existe ningún impedimento legal para que la Consellería de Cultura incluya dicho elemento en el Inventario general del

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

patrimonio cultural de Galicia, si considera que el ayuntamiento no lo protege adecuadamente en el instrumento de planeamiento en tramitación. De esta forma, el informe de la Consellería de Cultura se limitaría a enjuiciar la idoneidad de las determinaciones del catálogo que afecten al bien singularizado para salvaguardar los valores culturales que le son inherentes. En el caso de que se entienda que tales determinaciones son nocivas o insuficientes para la protección del bien, no sería necesario paralizar la tramitación del plan; bastaría la exclusión provisional de la correspondiente ficha del catálogo de forma que pueda continuarse la tramitación del plan hasta su aprobación final parcial, de forma que pudieran subsanarse con posterioridad las deficiencias del catálogo que impiden la aprobación total de aquel⁶⁷⁴.

Así, mediante la simple delimitación espacial de los elementos patrimoniales –con aplazamiento de su específica protección a un futuro plan especial– y la catalogación de elementos singularizables, conseguiríamos evitar las innumerables dilaciones que aquejan a la tramitación de los planes generales. Evitaríamos de esta forma las innumerables trabas fruto del afán intervencionista de los órganos culturales y el perjuicio social que se deriva de la provisionalidad del régimen urbanístico aplicable.

i') Delegación de la función autorizatoria en los ayuntamientos

La LPCG, como ya sabemos, atribuye a los ayuntamientos la competencia para conceder directamente las licencias de obras que afecten a inmuebles no singularizados ubicados dentro del ámbito de un plan especial de protección de un conjunto histórico. El reconocimiento de esa facultad municipal evita la siempre

⁶⁷⁴ El artículo 85.7.a) de la LOUG permite la aprobación parcial del plan y la ulterior subsanación referida a áreas o determinaciones tan concretas que, permita aplicar el planeamiento con coherencia si se prescinde de ellas.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

engorrosa dilatación de un procedimiento autorizatorio en el que hubiera de incorporarse de forma preceptiva el pronunciamiento de la Administración cultural. Este pronunciamiento ya lo acogió el plan especial cuando fue tramitado, y eso explica la inutilidad de que la Consellería de Cultura vuelva a mostrar su parecer cuando se pretenda su ejecución. Este mismo principio sería aplicable a las demás categorías de BIC que, según la LPCG, serían susceptibles de ser ordenados por un plan especial de protección u otro instrumento urbanístico equivalente. No obstante, la Ley mantiene el sistema autorizatorio doble –cultural y urbanístico– cuando se pretende actuar sobre esta clase de bienes.

Sobre esta cuestión entendemos que la atribución a los ayuntamientos de la función autorizatoria directa cuando se promueva cualquier actuación en los sitios o territorios históricos, las zonas arqueológicas, los lugares etnográficos, los jardines históricos y las zonas paleontológicas ordenados mediante un plan especial de protección o análogo, permitiría dotar al sistema de una mayor agilidad. Tal solución requeriría de la consiguiente modificación legislativa, pero ésta no tiene por qué suponer un reconocimiento de competencias autorizatorias plenas en el ámbito local⁶⁷⁵. Lo que proponemos se limitaría a la aplicación de los mecanismos de coordinación interadministrativa que permitan ejercitar las competencias de control previo del modo lo más eficaz posible. Para ello sería necesario realizar una delegación de competencias que haga efectivo el pleno

⁶⁷⁵ No sería preciso una modificación que implantara en la LPCG un modelo como el de la Ley 4/2007, de 16 de marzo, de patrimonio cultural de Región de Murcia, cuyo artículo 40.1 dispone que vez aprobados definitivamente los planes especiales de protección de los conjuntos históricos, sitios históricos, zonas arqueológicas, zonas paleontológicas y lugares de interés etnográfico, los ayuntamientos serán competentes para autorizar las obras que los desarrollan. Tampoco parece adaptable a la norma gallega el modelo valenciano, previsto en el artículo 35.1.a) de la Ley 4/1998, de 11 de junio, que contiene una cláusula abierta, en virtud de la cual las intervenciones en sitios históricos, zonas arqueológicas y paleontológicas y en los parques culturales se regirán por lo dispuesto en la normativa contenida en la correspondiente declaración y en los instrumentos de ordenación que la desarrollen.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

ejercicio de la función autorizatoria por parte de los órganos municipales. Sería preciso, pues, una modificación legislativa que permitiera esa delegación competencial, como establece la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, de patrimonio histórico de Andalucía⁶⁷⁶.

Así, el artículo 48 de La LPCG, que prevé el régimen jurídico de aquellos BIC de naturaleza inmueble, susceptibles de ser ordenados mediante un instrumento de planeamiento, podría incorporar dos nuevos apartados, referidos, respectivamente, al régimen transitorio aplicable cuando se encuentra en tramitación el plan en cuestión –en el que la Consellería de Cultura mantendría su potestad autorizatoria– y el que se aplicaría una vez aprobado, momento a partir del cual el ayuntamiento podría, de forma delegada, autorizar las actuaciones mediante licencia directa. En ese último apartado se podría disponer que a partir de la aprobación definitiva de los instrumentos de ordenación de los espacios culturales antes reseñados, los municipios interesados podrán solicitar la delegación de la competencia para autorizar directamente las obras y actuaciones que los desarrollen o ejecuten.

Del mismo modo que en el caso de los conjuntos históricos, la autorización directa del ayuntamiento no comprendería las actuaciones que afectasen a los monumentos declarados BIC, aunque sí a los inmuebles ubicados en sus entornos de protección. En cualquier caso, la propuesta que planteamos precisaría de la aprobación de un plan especial de protección del ámbito afectado,

⁶⁷⁶ La solución que propone la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, de patrimonio histórico de Andalucía en su artículo 40.1 plantea un sistema en el que los municipios interesados puedan “solicitar la delegación de la competencia para autorizar directamente las obras y actuaciones que desarrollen o ejecuten el planeamiento urbanístico aprobado y que afecten a inmuebles que no sean Monumentos, Jardines Históricos o Zonas Arqueológicas ni estén comprendidos en su entorno o en el ámbito territorial vinculado a una actividad de interés etnológico.”

JULIÁN ALONSO GARCÍA

cuyas determinaciones hayan recibido en su tramitación el visto bueno del órgano cultural.

De esta forma, pese a que el artículo 48 de la LPCG considera a los planes especiales o a cualquier “otro instrumento de planeamiento que cumpla las exigencias establecidas en esta ley” como figuras de planeamiento adecuadas para ordenar esos ámbitos, no parece lo más aconsejable delegar la competencia autorizatoria de la Administración cultural en los ayuntamientos que sólo cuentan con un instrumento de planeamiento general, cuya vocación ordenadora de conjunto excluye el suficiente grado de detalle en sus disposiciones protectoras.

j’) Delegación de competencias en órganos administrativos de composición mixta

En aquellos ámbitos de decisión que conserve la Consellería de Cultura – que afectaría principalmente a BIC declarados como monumentos y a otros inmuebles catalogados e inventariados no incluidos en un plan de protección– podría delegarse, bajo ciertas condiciones, su función autorizatoria en favor de órganos constituidos al efecto. Constituiría ésta una propuesta de índole organizativa que requeriría de la correspondiente modificación legal. Así, la LPCG incorporaría un nuevo precepto que previera la facultad municipal de constituir una comisión técnica integrada por empleados públicos del ayuntamiento y representantes de la Consellería de Cultura, y que acogiera las competencias autonómicas autorizatorias delegadas. Tal disposición legal habría de concretar, directamente o mediante su remisión a una norma reglamentaria, las supuestos materiales que permitiesen la delegación de la función autorizatoria o informadora y las condiciones que deberían reunir los ayuntamientos para ser delegatarios, de forma que sólo pudiesen asumir esa función aquellos que reuniesen los suficientes requisitos de población o capacidad de gestión.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

La creación de un órgano municipal de composición mixta con atribuciones culturales y urbanísticas ya se contempla en diversos planes especiales de protección de Galicia. Así, el Plan especial de rehabilitación del Barrio de la Magdalena de Ferrol⁶⁷⁷ prevé en su artículo 27 la constitución de una comisión con funciones asesoras e informadoras, integrada por científicos y técnicos –entre ellos, un historiador, un arqueólogo y un arquitecto–, que acoge a dos miembros de la Consellería de Cultura; y el plan especial de Muros⁶⁷⁸ faculta al Ayuntamiento, en su artículo 26.1, para constituir un órgano asesor con análoga composición y cometido. También los planes especiales de Pontevedra⁶⁷⁹ y Baiona⁶⁸⁰ disponen, en sus respectivos artículos 87 y 80, la constitución en comisiones de seguimiento de dichos planes, de sendas comisiones informativas municipales de urbanismo, con la potestad de convocar a dos técnicos de la Consellería a fin de informar los proyectos que afecten a los inmuebles del conjunto. Se trata en todos esos casos de órganos con funciones asesoras e informadoras –su informe es preceptivo para algunas actuaciones– pero que muestran que el aparato organizativo para asumir las nuevas competencias autorizatorias delegadas ya está previsto en algunos instrumentos de ordenación; sólo restaría a los ayuntamientos interesados articular los instrumentos jurídicos para dotarlos de funciones decisorias.

⁶⁷⁷ Aprobado el 27 de septiembre de 2007 (*BOP* de A Coruña de 8 de noviembre).

⁶⁷⁸ Plan especial de protección del conjunto histórico de Muros, aprobado el 9 de mayo de 2008 (*BOP* de A Coruña de 9 de junio).

⁶⁷⁹ Plan especial de protección, reforma interior y conservación artística del conjunto histórico artístico de Pontevedra, aprobado el 27 de febrero de 2003 (*BOP* de Pontevedra de 3 de junio).

⁶⁸⁰ Plan especial de protección del conjunto histórico artístico del Ayuntamiento de Baiona, aprobado el 2 de junio de 2011 (*BOP* de Pontevedra de 22 de junio).

JULIÁN ALONSO GARCÍA

Para la constitución de los órganos municipales que puedan asumir funciones autorizatorias delegadas por la Administración autonómica es preciso recordar que, conforme al artículo 4.1.a) de la LBRL, corresponde al ente local, y en concreto al Ayuntamiento, la potestad de autoorganización. Serán, pues, los propios municipios, al amparo del artículo 20.3, quienes en sus reglamentos orgánicos, constituyan y regulen otros órganos complementarios no previstos en la propia LBRL, de conformidad con lo establecido en esta ley y en las de régimen local de las comunidades autónomas. Al margen de los planes especiales, por tanto, es también posible crear órganos con las antedichas funciones si pretendemos que éstas sirvan para ejercer el control previo de las actuaciones en los bienes culturales no incluidos en aquellos. Para ello sería necesario dictar una norma reglamentaria municipal con un alcance no limitado a su ámbito de protección.

En definitiva, con este mecanismo de simplificación orgánica se evita la sustanciación de dos procedimientos administrativos en sendas administraciones, de tal forma que únicamente se seguiría una tramitación procedimental en el ámbito local. Además, con la presencia de los representantes de la Administración de patrimonio en el nuevo órgano municipal, quedaría plenamente garantizada la salvaguarda del interés cultural⁶⁸¹.

⁶⁸¹ La Ley 4/1998, de 11 junio del Patrimonio Cultural de Comunidad Valenciana, contiene una previsión similar, que concreta en su artículo 35.1.c):

“Excepcionalmente, aquellos ayuntamientos que por razón de población o capacidad de gestión cuenten con una comisión técnica municipal de carácter multidisciplinar integrada, por personal funcionario o laboral con titulación técnica y/o superior competente para evaluar la adecuada protección de los valores arquitectónicos, arqueológicos e históricos del ámbito protegido, y en la que exista representación de la consellería competente en materia de cultura, podrán solicitar la delegación del ejercicio de las competencias señaladas en la letra b del presente apartado. La resolución de la consellería por la que se produzca esta delegación incluirá los ámbitos o actuaciones exceptuadas de la misma y la obligación de comunicar las

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

k') Supresión del doble pronunciamiento cultural sobre un mismo objeto

Si de lo que se trata es de evitar más de un pronunciamiento de los órganos culturales sobre un mismo objeto, deberíamos modificar la LPCG de forma que aquellas actuaciones de ejecución de instrumentos con incidencia territorial que ya obtuvieron la correspondiente conformidad cultural no deban ser sometidas a un nuevo control de dichos órganos. Nos estamos refiriendo a obras que desarrollan proyectos de urbanización u otros instrumentos de naturaleza análoga que ya hayan sido previamente fiscalizados. Del mismo modo, los proyectos de urbanización que desarrollen instrumentos de planeamiento urbanístico ya aprobados con la conformidad de la Administración cultural, tampoco deberían ser nuevamente informados o autorizados por ésta.

Con todo, si acogemos nuestra anterior propuesta de incorporación en el artículo 32 del mecanismo de la comunicación previa como forma de control, carecería de sentido hablar de reiteración autorizatoria o informadora sobre la actuación en cuestión, ya que en este caso el control se trasladaría a un momento posterior a su ejecución. De esta manera, cuando fuera exigible esa obligación de comunicación, la duplicidad informadora sólo se produciría, en su caso, respecto de los planes y programas con incidencia territorial desarrollados por el proyecto comunicado.

La incorporación de una medida que evite la multiplicidad informadora sobre un mismo objeto requeriría de una modificación legal que tendría cabida en el artículo 32 de la Ley. La nueva redacción de este precepto mantendría la obligación de informar a la Consellería de Cultura de los planes, programas y

autorizaciones o licencias concedidas en el plazo máximo de diez días desde su otorgamiento.”

JULIÁN ALONSO GARCÍA

proyectos con incidencia territorial susceptibles de implicar un riesgo de destrucción o deterioro del patrimonio cultural de Galicia, pero exceptuaría a las actuaciones de ejecución o desarrollo de aquellos instrumentos de ámbito superior del sometimiento al informe por el que se establecieran las medidas protectoras que se consideraran necesarias. Sólo en la medida en que los proyectos que desarrollan tales instrumentos excedan del alcance de sus determinaciones, proponiendo nuevas soluciones o ampliando o detallando las insuficientemente definidas, tendría objeto un nuevo pronunciamiento cultural.

La redacción de un precepto de esta naturaleza no es tarea fácil; debería de algún modo mantener la facultad de la Administración de patrimonio para establecer, en último término y pese a lo anteriormente dispuesto, aquellas medidas protectoras y correctoras que considere necesarias para la protección del patrimonio.

Evidentemente, valorar si un proyecto excede de las determinaciones de los planes y programas, de forma que plantee la necesidad de solicitar o no la preceptiva autorización, resulta complicado, tanto para el promotor como para la Administración controladora. No obstante, en el caso de que ésta última considere que se produjo el incumplimiento de solicitar y obtener la autorización, siempre tendrá a su disposición las medidas disciplinarias y cautelares que la LPCG prevé.

Por otra parte, sabemos que el mismo artículo 32, en su apartado 3, previene sobre la obligación de consultar a la Consellería de Cultura en los procedimientos de evaluación ambiental, con la finalidad de que en las declaraciones e informes resultantes se incorporen las medidas que aquella crea oportunas para garantizar la protección de los bienes culturales afectados. El informe cultural habrá de emitirse en todas las evaluaciones que sobre un mismo objeto deban sustanciarse, cuando éste forme parte de un plan (evaluación

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

ambiental estratégica de planes), de un programa (evaluación ambiental estratégica de programas) o aparezca definido en un proyecto de actuación (evaluación de impacto ambiental de proyectos).

Al referirnos a esta reiteración de informes sectoriales que afectan a un mismo objeto en los citados procedimientos, no pretendemos defender la necesidad suprimir la exigencia de recabar alguno de ellos –entraríamos en este caso en un terreno, el de la protección medioambiental, que nos es ajeno–; lo que sí rechazamos es la obligación de un nuevo pronunciamiento de la Consellería de Cultura sobre el proyecto que finalmente haya de ejecutarse, que, según los apartados 1 y 2 del artículo 32, sigue siendo preceptivo. En este sentido, sería conveniente añadir en el aludido apartado 3 una disposición que excluyera la aplicación de los apartados anteriores cuando los planes, programas y proyectos de incidencia territorial que afecten al patrimonio cultural de Galicia sean sometidos a evaluación ambiental, sin perjuicio de lo establecido en el apartado 4, que impone la obligación de someter todas las figuras de planeamiento urbanístico a informe vinculante de la Consellería de Cultura.

Creemos, pues, que para considerar suficientemente preservado el patrimonio cultural afectado, basta con los sucesivos informes culturales que fueron emitidos en las evaluaciones de los diversos instrumentos, realizadas hasta concretarse la actuación, máxime si partimos de una concepción amplia del medio ambiente, del que aquel patrimonio constituye un aspecto más.

l') Ampliación de las funciones informadoras de los servicios técnicos en detrimento de las de los órganos asesores

En su momento señalamos que para la emisión del informe de los órganos asesores se requiere de un previo informe técnico de los facultativos de la

JULIÁN ALONSO GARCÍA

Consellería de Cultura, para verificar si la actuación que se pretende desarrollar en un inmueble cultural formalmente declarado reúne los requisitos necesarios para ser autorizado. También apuntamos que cuando la obra objeto de estudio es de entidad menor, este informe técnico es el único que precede a la decisión del órgano resolutorio, de forma que las comisiones territoriales sólo conocerán la actuación en cuestión en virtud de una comunicación de su secretario⁶⁸². Pues bien, lo que proponemos es una ampliación del ámbito de actuación de dichas unidades técnicas; o dicho de otro modo, una reducción del objeto de conocimiento de los órganos asesores, de modo que la emisión exclusiva del informe de los primeros se extienda a más supuestos que las obras menores⁶⁸³. Así, despojaríamos a los órganos asesores –comisiones territoriales del patrimonio histórico, Comité Asesor del Camino de Santiago y Subcomisión Mixta Xunta-Iglesia– de la función informadora de los proyectos de cualquier actuación que afectase a bienes inventariados y catalogados y en sus entornos, quedando así reducida su intervención respecto de actuaciones de más enjundia, sobre los BIC y sus entornos de protección⁶⁸⁴. No obstante, no hay ninguna razón para no mantener la obligación de informar a los órganos asesores de los informes emitidos por los servicios técnicos.

Con el sistema propuesto conseguiríamos desbloquear los expedientes que se acumulan para ser sometidos al juicio de los órganos asesores, que se limitarían

⁶⁸² Cuando la actuación se incluya entre las que han de ser sometidas al conocimiento del Comité Asesor del Camino de Santiago esta función informadora de las obras menores la asume una versión más limitada de dicho comité, reunido en comisión y no en pleno.

⁶⁸³ Valga esta propuesta como alternativa a la anteriormente aventurada sobre la sustitución de la obligación de instar el procedimiento autorizador en el ámbito cultural por la de presentar una comunicación previa en determinados supuestos.

⁶⁸⁴ Esta propuesta implicaría también la derogación, dentro del Comité Asesor del Camino de Santiago de la disposición que permite el funcionamiento de éste en comisión, de suerte que las funciones que ejerce como tales y las nuevas que se proponen las asuman los servicios técnicos.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

sólo a informar sobre las actuaciones que de forma más relevante afectarían al patrimonio cultural de Galicia. Ganaríamos de este modo en agilidad procedimental ya que en un gran número de expedientes nos limitaríamos a respetar el plazo máximo de resolución de tres meses, que prevé con carácter general la LRJPAC, olvidándonos del trámite de emisión de informe de los órganos asesores, que, como sabemos, contempla esa misma duración máxima.

Para incorporar la solución propuesta se hace necesaria la debida modificación de los decretos reguladores de la composición y funcionamiento de las comisiones territoriales del patrimonio histórico gallego y del Comité Asesor del Camino de Santiago, así como la adaptación del régimen de funcionamiento de la Subcomisión Mixta Xunta-Iglesia, establecido en uso de la facultad autoorganizadora que confieren con carácter general a los órganos colegiados los artículos 22.2 de la LRJPC y 14.2 de la Lofaxga. Pero, sin duda, la modificación normativa más importante, que habría de acometerse para reflejar la nueva distribución de funciones informadoras, afectaría a la LPCS; concretamente a sus artículos 12, 16.1, 18.2 y 30.1, que otorgan al Comité Asesor del Camino de Santiago tales funciones, de forma que su intervención se reduzca, respecto de las actuaciones de menor incidencia patrimonial, a un mera toma de conocimiento, tal como se ha propuesto.

m') Reducción de los plazos de tramitación y de los supuestos de silencio negativo

Como alternativa a la propuesta anteriormente desarrollada, de sustituir con la presentación de una mera comunicación previa la exigencia de solicitar la autorización de los órganos culturales de los proyectos de actuaciones de incidencia patrimonial más reducida, proponemos la reducción de los plazos de tramitación de estos procedimientos autorizatorios que se mantengan, así como la

JULIÁN ALONSO GARCÍA

sustitución del efecto negativo del silencio administrativo por la estimación presunta de las solicitudes presentadas.

Siguiendo el modelo que plantea la LOUG, con nuestra propuesta se reduciría de tres meses a un mes el plazo máximo de finalización de los procedimientos que afectasen a obras de entidad menor en cualquier clase de bien formalmente declarado, así como los relativos a obras mayores en bienes inventariados y catalogados o sus entornos, los cambios de usos en cualquier bien cultural y las actuaciones que afecten a inmuebles cuyo valor cultural no haya sido reconocido formalmente. Transcurrido este plazo de un mes sin un pronunciamiento expreso del órgano competente, se consideraría estimada la solicitud presentada. No obstante, esta regla general de aplicación del silencio positivo habría de ser matizada de forma análoga a la prevista en el artículo 195.1 de la LOUG, de suerte que en ningún caso puedan considerarse adquiridas por silencio administrativo facultades para actuar en contra de la legislación protectora del patrimonio cultural.

Se mantendría así el actual sistema que prevé un plazo máximo de tres meses para la conclusión del procedimiento autorizatorio, con efecto desestimatorio presunto una vez concluido sin un pronunciamiento del órgano cultural, exclusivamente cuando la obra que se pretenda realizar tenga por objeto un BIC o su entorno de protección.

La reducción de plazos procedimentales no plantearía problemas para tramitar los expedientes con la debida premura, y no sólo por el efecto incentivador para cumplir a tiempo que en su caso tendría para el tramitador el efecto favorable del silencio. Así, si aceptamos nuestra anterior propuesta de ampliación de los supuestos en que bastaría el informe de los servicios técnicos sin necesidad de que se pronuncien los órganos asesores, conseguiríamos agilizar

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

el procedimiento y concluirlo a tiempo dentro del plazo apuntado de un mes. Evitaríamos de este modo los engorrosos trámites de convocatoria de los miembros de aquellos órganos asesores, de celebración de las sesiones, de levantamiento de actas, etc., cuando lo que se está enjuiciando son obras e intervenciones en inmuebles de inferior valor cultural declarado. A este tipo de actuaciones objeto de expedientes de duración reducida se añadirían aquellas otras que, por tratarse de actividades en inmuebles no declarados o no considerados obras o intervenciones –como serían los cambios de uso– ni siquiera serían objeto de estudio por los órganos asesores, conforme a la actual normativa que regula la composición y funcionamiento de éstos.

n') Eliminación de la dispersión de la función autorizatoria dentro de la organización administrativa cultural

No sería necesario modificar la LPCG para introducir medidas de simplificación orgánica y funcional que procurasen una mayor coordinación en el ámbito de conocimiento y decisión internos de la Administración cultural; en concreto, cuando afecta a las autorizaciones de actuaciones urbanísticas en inmuebles histórico-artísticos formalmente declarados que, por afectar al patrimonio arqueológico, precisen del control de los órganos especializados de la Dirección General.

Como ya hemos señalado en su momento, los órganos asesores de la Consellería, cuando observen que el proyecto de obra que van a enjuiciar conlleva alguna incidencia arqueológica, deberán informar sobre la necesidad de que se someta a un control o seguimiento o de que se realice algún tipo de intervención arqueológica; y la fiscalización del cumplimiento de esas obligaciones compete a los indicados órganos especializados. Esto provoca que el expediente correspondiente a la obra inicialmente solicitada –con todos los añadidos

JULIÁN ALONSO GARCÍA

derivados de las exigencias arqueológicas que van surgiendo– vaya de un órgano a otro dentro de la propia consellería.

Esta dinámica nos lleva a plantear si no deberíamos situar la tramitación que se deriva del estudio y análisis estrictamente arqueológico, en el momento previo a la emisión del informe del órgano asesor. Así, dado que todos los proyectos que han de ser informados por dicho órgano son previamente analizados por los técnicos de la Dirección General de Patrimonio Cultural –entre ellos, arqueólogos–, sería en este momento cuando procedería un estudio completo, no sólo sobre la conveniencia de la imposición de obligaciones arqueológicas, sino también sobre el cumplimiento de éstas. La decisión final sobre la actuación urbanística y la arqueológica correspondería, en cualquier caso, al órgano superior jerárquico común a todos los técnicos intervinientes, o a quien tenga delegada esa función⁶⁸⁵.

Para que pudiera llevarse a efecto esta medida de coordinación no es necesaria una adaptación de la estructura orgánica de la Consellería de Cultura; sería suficiente con recurrir a los mecanismos intrasubjetivos que prevé la LRJPAC de traslado de la función controladora –ya sea informadora, de estudio o de decisión– de unos órganos a otros: a saber, la delegación de competencias⁶⁸⁶, la encomienda de gestión y la delegación de firma. Constituiría ésta, por tanto, una

⁶⁸⁵ En el ámbito de la Consellería de Cultura, este órgano decisorio sería el director general de Patrimonio Cultural, quien podría delegar su función autorizatoria en los correspondientes órganos periféricos de la Consellería.

⁶⁸⁶ Como ya hemos indicado en el capítulo III, no es novedoso el empleo de esta técnica en esta materia, como lo demuestra la Resolución de 19 de junio de 2015, por la que la Dirección General del Patrimonio Cultural delega en los titulares de los servicios de coordinación del área cultural de las jefaturas territoriales de la Consellería de Cultura la competencia para autorizar determinados controles, prospecciones, sondeos y excavaciones. No obstante, tal delegación es limitada y no comprende un gran número de actividades arqueológicas, cuya autorización continúa residenciada en los servicios centrales de la Consellería.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

propuesta *de lege lata*, que permitiría superar las carencias de la norma atributiva de competencias y funciones.

o') Encomienda a los ayuntamientos de la gestión de trámites procedimentales

Tal como está configurado en la actualidad el sistema, su simplificación podría alcanzarse de forma mucho menos ambiciosa sin necesidad de llegar a reformularlo a partir del modelo procedimental unificado propuesto en páginas anteriores. Para ello sería suficiente con emplear de una forma más decidida el mecanismo ya conocido de encomienda de gestión interadministrativa que nos brinda la LRJPAC. De esta forma se dejaría en manos del ayuntamiento los primeros trámites administrativos del procedimiento para la obtención de la autorización cultural de las actuaciones que afectaran al patrimonio histórico-artístico, por una razón básica de proximidad al ciudadano y porque, en definitiva, sería quien finalmente permitiría la ejecución de dicha actuación mediante el otorgamiento de la licencia urbanística. De este modo el interesado formularía su solicitud de autorización ante el ayuntamiento, y éste remitiría dicha solicitud con la documentación que sea preceptiva al órgano cultural, quien, una vez dictada resolución, devolvería las actuaciones al primero.

La integración procedimental que se procuraría con la encomienda de gestión iría más allá de la que se obtendría con la simple utilización del mecanismo de la ventanilla única, que de ningún modo debemos despreciar, sobre todo en aquellos casos en que no exista voluntad de entendimiento entre la administración que encomienda la gestión y la que la asume. Esta propuesta de asunción de la gestión encomendada tendría más recorrido, ya que implicaría un previo examen, y en su caso depuración, en sede municipal, de la solicitud presentada y de la documentación que la acompaña.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

Dado que la encomienda de gestión que se propone tiene como protagonistas a dos administraciones diferentes, deberá materializarse en un convenio firmado por ellas, según lo dispuesto en artículo 15.4 de la LRJPAC, que habrá de ser publicado en el diario oficial correspondiente, de conformidad con el artículo 8.2⁶⁸⁷.

Pero para que la aplicación de este mecanismo se produzca es menester apoyarse en una norma reglamentaria que establezca el protocolo de actuación que habrá de seguir el ayuntamiento. No debemos olvidar que para la configuración de la decisión del órgano cultural competente –el director general de Patrimonio Cultural o quien ostente competencia delegada por éste– han de emitir su juicio los órganos asesores y los técnicos de la Consellería. Los propios decretos reguladores de los órganos asesores contienen una disposición procedimental relativa a la admisión de los expedientes, que habrá de completarse mediante su desarrollo reglamentario⁶⁸⁸.

Haciendo uso de ese mandato –referido a la determinación de la documentación que debe presentarse junto con la solicitud, pero no necesariamente limitado a este aspecto– la Consellería de Cultura debería dictar una orden que contemplara la forma y lugar en la que los interesados tengan que formular sus solicitudes, la documentación que deban aportar y los diversos

⁶⁸⁷ Así lo afirman GONZÁLEZ PÉREZ y GONZÁLEZ NAVARRO (*Comentarios a la Ley de régimen...*, ob. cit., pág. 534).

⁶⁸⁸ Tanto el artículo 9 del Decreto 39/2007, de 8 de marzo, que regula la composición y funcionamiento de las comisiones territoriales del Patrimonio Histórico Gallego, como el artículo 11 del Decreto 46/2007, de 8 de marzo, que regula la composición y funcionamiento del Comité Asesor del Camino de Santiago, establecen de forma casi coincidente lo siguiente:

“Para admitir un expediente a los efectos de su examen, informe o dictamen por las comisiones territoriales del Patrimonio Histórico [o por el Comité Asesor del Camino de Santiago], será necesaria la presentación de la documentación que se determinará en la normativa de desarrollo del presente Decreto.”

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

trámites que hayan de sustanciarse en el ámbito municipal hasta la remisión del expediente al órgano competente de la Consellería. Partiendo de la normativa que regula la composición y funcionamiento de los órganos asesores de la Consellería de Cultura, tal orden –que sería de aplicación para todas aquellas actuaciones en las que deba emitir su decisión autorizatoria la Consellería de Cultura, previo informe de cualquiera de aquellos órganos asesores– admitiría una parte dispositiva con el siguiente contenido⁶⁸⁹:

Primero.-

Las autorizaciones e informes de obras e intervenciones que afecten a bienes integrantes del patrimonio cultural de Galicia que tengan que ser informadas por las comisiones territoriales del patrimonio histórico gallego o por el Comité Asesor del Camino de Santiago, serán solicitadas en las jefaturas territoriales de la Consellería de Cultura o en la Dirección General de Patrimonio Cultural, respectivamente, a través del correspondiente ayuntamiento.

Las autorizaciones e informes de obras de infraestructuras o instalaciones de incidencia supramunicipal y las promovidas por órganos y entidades dependientes de la Xunta de Galicia y otras administraciones públicas que afecten a aquellos bienes, serán solicitadas a la Dirección General de Patrimonio Cultural, directamente o a través de las jefaturas territoriales de la Consellería de Cultura.

⁶⁸⁹ En esta propuesta de orden de la Consellería de Cultura nos centramos sólo en su contenido, descuidando el fiel seguimiento de las directrices de técnica normativa, que lógicamente habrían de ser observadas. En el ámbito gallego, dichas directrices aparecen publicadas en el *DOG* de 14 de noviembre de 2014, en virtud de la Resolución de 5 de noviembre de 2014, de la Dirección General de la Asesoría Jurídica General, por la que se ordena la publicación del Acuerdo del Consello de la Xunta de Galicia de 30 de octubre de 2014, que las aprueba.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

Las autorizaciones de obras e intervenciones que afecten a bienes de titularidad eclesiástica, que tengan que ser informadas por la Subcomisión de la conservación del patrimonio histórico y documental de la Iglesia en Galicia con carácter previo a su tramitación por la Dirección General de Patrimonio Cultural, serán solicitadas a este órgano a través del correspondiente ayuntamiento.

Segundo.-

Las solicitudes deberán ir dirigidas a la Dirección General de Patrimonio Cultural, y deberán contener los siguientes datos:

- a) Nombre y apellidos del interesado y, en su caso, de la persona que lo represente.
- b) Domicilio a efectos de notificaciones.
- c) Tipo de obra o intervención que se pretende.
- d) Ubicación exacta de dicha obra o intervención, indicando calle o lugar y parroquia, y municipio.
- e) Lugar, fecha y firma.

Tercero.-

La documentación que debe acompañar a la solicitud es la siguiente:

1. El informe municipal indicando la viabilidad de la obra, la identificación del bien cultural afectado y la norma de aplicación.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

2. El proyecto técnico de la obra o instalación, o, en el caso de obras o instalaciones menores y otras actividades para las cuales no se exija el proyecto técnico, los documentos que definan la actuación solicitada, identificando en todos los casos el ámbito de la actuación y de su contorno.

3. En el caso de que no vengan incluidos en el proyecto técnico o en los documentos definitorios de la actuación, un plano de situación a escala mínima 1:5.000, que identifique el emplazamiento de la actuación, y un plano a una escala adecuada del ámbito específico afectado.

4. Reportaje fotográfico del inmueble objeto de la actuación y de su contorno.

5. Cualquier otro documento que exija la legislación aplicable o el interesado estime oportuno.

Cuarto.-

Si la solicitud no contiene todos los datos o no se aportan todos los documentos señalados en las disposiciones anteriores, se requerirá al interesado para que, en un plazo máximo de un mes desde su notificación subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición, previa resolución que deberá ser dictada en los términos previstos en el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.

Los requisitos que deba cumplimentar el solicitante aparecerían indicados en la norma propuesta con tal precisión, que facultaría a los ayuntamientos para

JULIÁN ALONSO GARCÍA

realizar los primeros trámites procedimentales de los expedientes incoados como consecuencia de las solicitudes que se presenten en sus registros. La tramitación que deba realizarse en sede municipal comprendería así la comprobación de la adecuada cumplimentación de las solicitudes y de la completa aportación documental, y el requerimiento para la subsanación de los defectos formales observados, sin entrar a valorar el contenido de lo presentado. La realización de otros trámites que impliquen una mayor implicación dependería de la aceptación por parte de los ayuntamientos de una encomienda de gestión. Sería en el instrumento en el que se materialice dicha encomienda donde se concretarían los aspectos que irían más allá de lo dispuesto en la orden propuesta.

La norma que se propone –u otra de similar contenido– constituye, como antes señalamos, una suerte de guía que deberá ser seguida por los órganos municipales en la tramitación de las solicitudes que deba resolver la Administración cultural. Como tal norma jurídica sería de obligado cumplimiento, y desarrollaría los decretos reguladores de los órganos asesores de la Consellería de Cultura. La asunción de funciones a través de una encomienda de gestión, sin embargo, es un acto voluntario que, como se ha indicado, requiere la firma del correspondiente convenio administrativo. En este instrumento jurídico habrá de determinarse el plazo de vigencia del pacto y detallarse con precisión las actividades materiales y técnicas que deberán desarrollar los ayuntamientos firmantes, con sujeción a lo dispuesto en aquella norma reglamentaria de eficacia general.

p') Divulgación de requisitos formales y documentales para la presentación de las solicitudes

Una mejor y más completa divulgación de los requisitos formales y documentales inherentes a la presentación de las solicitudes para la realización de

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

cualquier actuación que afecte al patrimonio cultural, contribuiría enormemente a facilitar la labor de los administrados. Al margen de cuál sea el organismo tramitador del expediente, la propuesta que ahora se expone tendría dos importantes efectos: por un lado permitiría a los promotores de actuaciones en inmuebles histórico-artísticos conocer de forma precisa todos los requisitos que se le exigen para acometerlas, evitándoles así innumerables trastornos; por otro lado, restringiría en gran medida la discrecionalidad de los tramitadores, que verían reducida su autonomía para realizar los requerimientos documentales, desterrando de esa forma la detestable mentalidad del *por si acaso*.

La norma reglamentaria propuesta en el apartado anterior responde a esa idea de publicitar las condiciones formales y documentales requeridas para que la tramitación procedimental en un primer momento supere el filtro que permita decidir al órgano gestor del expediente si la solicitud es admisible o no. Pero esto no es suficiente; es necesario dar un paso más, de forma que el interesado encuentre todas las facilidades que simplifiquen e impulsen sus trámites ante la Administración.

En la línea marcada por el artículo 13 del Decreto 191/2011⁶⁹⁰, es preciso promover la utilización de modelos normalizados para la recepción y remisión de solicitudes, escritos y comunicaciones, y de los documentos a ellos asociados que se deban presentar en los registros administrativos⁶⁹¹. No es suficiente para

⁶⁹⁰ Véase lo señalado en páginas anteriores sobre el Decreto 191/2011, de 22 de septiembre, de organización y funcionamiento de los registros de la Administración general y de las entidades públicas instrumentales de la Comunidad Autónoma de Galicia.

⁶⁹¹ Debemos recordar, en este sentido, lo dispuesto por el artículo 70.4 de la LRJPAC:

“Las Administraciones Públicas deberán establecer modelos y sistemas normalizados de solicitudes cuando se trate de procedimientos que impliquen la resolución numerosa de una serie de procedimientos. Los modelos mencionados estarán a disposición de los ciudadanos en las dependencias administrativas.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

cumplir ese compromiso, como ya hemos apuntado, con la aprobación de una norma como la propuesta anteriormente; se debe además publicar en la página web de la Xunta de Galicia y de los ayuntamientos, y en cualquier otro medio de difusión pública, los mismos requisitos formales y documentales contenidos en la norma antes propuesta, y las aclaraciones que se consideren oportunas para la cumplimentación de los distintos trámites a cargo del interesado.

La exposición de un tablón virtual en la web con las preguntas más frecuentes relacionadas con los diversos trámites que componen el procedimiento y las exigencias formales y documentales que hay que cumplimentar, constituye una interesante ayuda, dada la variada casuística que puede producirse en la materia que nos ocupa. Un servicio como éste puede resolver dudas derivadas de exigencias arqueológicas sobrevenidas, autorizaciones parciales de obras, nuevas condiciones que deben ser cumplidas una vez autorizadas las actuaciones, etc. Todas estas cuestiones suscitadas tienen su reflejo en múltiples trámites que deben afrontar los interesados, obligándoles a cumplimentar variados requisitos formales y documentales que pueden ser explicados a través de esta aplicación de preguntas y respuestas.

En cualquier caso, la información publicada por cualquiera de las formas que se decida habrá de referirse a lo estrictamente necesario en función del objeto del procedimiento, lo que no obsta a que pueda exigirse un determinado formato en los documentos que deban aportarse, principalmente en los planos y fotografías (escalas, ámbito espacial, perspectivas, etc.) Ha de tenerse también en cuenta que no debe exigirse la presentación de documentos ya presentados con anterioridad y

Los solicitantes podrán acompañar los elementos que estimen convenientes para precisar o completar los datos del modelo, los cuales deberán ser admitidos y tenidos en cuenta por el órgano al que se dirijan.”

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

que están en poder de la Administración, como recuerda el artículo 35.f) de la LRJPAC⁶⁹².

q') Tramitación electrónica de expedientes

Lo anteriormente propuesto quedaría incompleto si no fuera acompañado de medidas de simplificación electrónica. Así pues, para abordar el diseño de la tramitación electrónica de un procedimiento administrativo simplificado, debemos considerar la forma en la que los ciudadanos puedan presentar sus solicitudes de la manera más ajustada a las exigencias legales, para evitar así los requerimientos que tanto entorpecen la tramitación procedimental. Deberían habilitarse los medios para que los interesados puedan presentar telemáticamente sus solicitudes y la documentación que sea necesaria⁶⁹³.

En este sentido, el derecho antes indicado a no presentar documentos ya aportados con anterioridad, que obran en poder de cualquier organismo, es fácilmente realizable mediante la interconexión de fuentes de datos, que en todo caso ha de contar con el consentimiento del interesado. Así el artículo 6.2.b) de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, consagra el derecho del ciudadano, en relación con la utilización de los medios electrónicos en la actividad administrativa, a no aportar los datos y documentos que obren en poder de las Administraciones Públicas, las cuales utilizarán medios electrónicos para recabar dicha información. Este derecho ejercitable en el ámbito de la Administración electrónica supone una

⁶⁹² En el ámbito de nuestro estudio es frecuente que el tramitador del procedimiento caiga en la tentación de exigir la presentación de documentos que en su momento formaron parte de otros procedimientos, ya que no es infrecuente que a ciertas actuaciones, autorizadas o denegadas, le sigan otras que las completan o modifican dando lugar a nuevos procedimientos.

⁶⁹³ Nada impediría al interesado aportar copias digitalizadas de sus documentos cuya autenticidad o su conformidad con el original sería verificable mediante firma electrónica.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

ampliación del reconocido en la LRJPAC, ya que, como observa NAVARRO CABALLERO, no se limita a documentos sino también a datos en formato electrónico que obren no sólo en poder de la Administración actuante, sino de cualquiera otra⁶⁹⁴. Y ello es así, intuimos nosotros, debido a la interconexión de las administraciones y organismos que permite el ágil intercambio de información entre ellos⁶⁹⁵. Esta ampliación del derecho a no presentar datos y documentos implica una indudable eliminación de trabas administrativas muy de agradecer por los ciudadanos familiarizados con las nuevas tecnologías.

En cualquier caso, cualquier propuesta que vaya en esta dirección ha de tener presente que por regla general, como recuerda el artículo 35.1 del Decreto 191/2011, la presentación telemática de solicitudes, escritos y comunicaciones en el registro de la Xunta de Galicia será voluntaria para el administrado, quien podrá optar por los canales presenciales tradicionales. La opción del ciudadano por la vía electrónica comprendería no sólo la posibilidad de presentar sus solicitudes, escritos y comunicaciones, sino también la de ser notificado por esta misma vía, y la de disponer de los adecuados medios para la consulta telemática del estado del expediente en el que figura como interesado.

El impulso de las medidas de simplificación electrónica debe comprender también de forma inaplazable la comunicación entre las diversas unidades u

⁶⁹⁴ NAVARRO CABALLERO, T. M., “El derecho a no aportar datos y documentos en soporte electrónico ¿Un paso adelante en el estatuto jurídico del administrado?”, libro colectivo *Administración electrónica* (coords. COTINO HUESO, L. y VALERO TORRIJOS, J.), Tirant lo Blanch, 2010, págs. 440-441.

⁶⁹⁵ Mantiene VALERO TORRIJOS en relación con estos canales de interconexión, la idea de que en esta nueva modalidad de obtener y compartir información administrativa el concepto de documento pierde gran parte de su dimensión formal y se refuerza la relevancia del contenido informativo, de forma que su integridad y autenticidad deben ser aseguradas técnicamente (“Acceso a los servicios y a la información por medios electrónicos”, libro colectivo *La Ley de administración electrónica*, coord. GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J., Aranzadi, 2010, pág. 397).

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

órganos administrativos, ya pertenezcan a la misma o a distintas administraciones. Deben crearse a tal fin, como canales, no ya preferentes, sino obligatorios, plataformas desde las que aquellos puedan intercambiar información y comunicarse entre sí en un entorno ágil y seguro⁶⁹⁶.

En nuestra comunidad autónoma el Decreto 198/2010, de 2 de diciembre, por el que se regula el desarrollo de la Administración electrónica en la Xunta de Galicia y en las entidades de ella dependientes, ha supuesto un importante paso para la implantación de esta forma de actuar en el ámbito de la Administración autonómica y sus relaciones con otras administraciones y con los ciudadanos. El objeto de este decreto, expresado en su artículo 1, consiste en “regular el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las administraciones públicas por medios electrónicos, la tramitación de los procedimientos administrativos incorporados a la tramitación telemática, la creación y regulación de la sede electrónica, la creación de la edición electrónica del Diario Oficial de Galicia y del Registro Electrónico, el impulso y desarrollo de los servicios electrónicos y el establecimiento de infraestructuras y servicios de interoperabilidad.”

El Decreto 198/2010 prevé la implantación de una sede electrónica de la Xunta de Galicia para que los ciudadanos puedan acceder a la información, servicios y trámites electrónicos, así como un registro electrónico que permita la recepción y remisión de solicitudes, escritos y comunicaciones, y un tablón de anuncios electrónico para la notificación mediante la publicación de actos administrativos. Contempla además la firma electrónica del solicitante y del empleado público como medio de identificación, y facilita a los interesados la

⁶⁹⁶ CIERCO SEIRA, C., “La Administración electrónica...”, ob. cit., págs. 207-208.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

iniciación y la tramitación de los procedimientos por medios electrónicos, así como las notificaciones y las comunicaciones con los ciudadanos.

La puesta en práctica de este tipo de medidas, que serían de aplicación a todos los ámbitos en los que se produce una interacción entre la actividad de los ciudadanos y la de las administraciones, constituye un objetivo sumamente ambicioso al que le queda todavía mucho camino por recorrer. En la actualidad las medidas que puedan adoptarse para su consecución cuentan, tal como hemos señalado en páginas anteriores, con el suficiente respaldo legal; sólo se necesitaría la pertinente aplicación de las normas que regulan los procedimientos específicos en la materia, con la incorporación de las medidas de simplificación electrónica que se han descrito.

r') La cédula cultural como medio de información para los promotores de actuaciones en inmuebles culturales

Con frecuencia los promotores de actuaciones urbanísticas en terrenos sometidos a algún régimen de protección cultural desconocen las limitaciones que les afectan. La norma impone de forma generalizada la obligación de solicitar y obtener la autorización cultural que permita la ejecución de dichas actuaciones. Esta situación es habitual cuando el subsuelo del terreno en cuestión alberga restos arqueológicos o existen indicios de su existencia. En estos casos, y en aquellos otros en los que el valor cultural del inmueble no está declarado formalmente, se les está sometiendo a los particulares a un deber de conocimiento que supera con creces al que sería razonablemente exigible. El ciudadano en estos casos demanda de la Administración una información de la que carece, que le permita saber a qué atenerse.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

Particularmente necesaria es la información que debe recabarse cuando una actividad aparentemente inocua para el patrimonio cultural se pretende realizar en el ámbito de afección del Camino de Santiago, especialmente cuando alguna de las rutas que lo componen no se encuentra todavía delimitada. En muchas ocasiones el promotor sabe de la existencia de un tramo del Camino en el área en la que quiere actuar pero desconoce su ubicación exacta y la delimitación de las diversas zonas de protección.

Se precisa, pues, de un mecanismo que permita el conocimiento previo de todos los obstáculos que habría de superar quien pretenda transformar la realidad física de un inmueble para que el resultado sea conforme con la legalidad cultural⁶⁹⁷. Para ello nada mejor que un certificado o informe del organismo que tuviera entre sus competencias la previsible función de control y que advirtiera del régimen y condiciones aplicables al ámbito espacial en cuestión. Con esa finalidad se echa en falta en la legislación cultural la previsión de un mecanismo como la cédula urbanística que informe sobre la situación en la que se encuentra un ámbito espacial concreto según el instrumento de ordenación aplicable⁶⁹⁸.

⁶⁹⁷ La descripción en el Registro de la Propiedad de las fincas inscritas resulta insuficiente para determinar el grado de protección que según la legislación de patrimonio cultural corresponde a los inmuebles. Conforme al artículo 9.a) del Decreto de 8 de febrero de 1946 por el que se aprueba la nueva redacción oficial de la Ley Hipotecaria, el Registro únicamente informará, cuando así conste, de “la calificación urbanística, medioambiental o administrativa correspondiente, con expresión de la fecha a la que se refiera.” De hecho, el artículo 51 del Decreto de 14 de febrero de 1947 por el que se aprueba el Reglamento Hipotecario, subordina la constatación de la calificación urbanística de la finca a la aportación de cédula, certificación o licencia administrativa que la acredite.

⁶⁹⁸ La LOUG contempla en su artículo 100 este medio de información, de la siguiente forma:

“1. Los instrumentos de ordenación urbana, con todos sus documentos, tanto si se encuentran aprobados como durante su tramitación, serán públicos y cualquier persona podrá, en todo momento, consultarlos, obtener copias de los mismos previo pago del precio correspondiente y recabar información sobre los mismos en el ayuntamiento.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

En el ámbito cultural la necesidad de información respecto del régimen de los inmuebles dotados con valor cultural susceptibles de ser alterados es tanto o más acuciante que en el urbanístico, y habría de referirse al régimen jurídico aplicable al ámbito afectado, así como a las condiciones materiales básicas de índole arquitectónica y arqueológica que deberían ser observadas. Cuando el inmueble sobre el que se pretende actuar se encuentra incluido dentro del ámbito de un plan especial de protección u otro instrumento que contenga un régimen específico de preservación de valores patrimoniales, el contenido de la cédula cultural es perfectamente delimitable; incluso si, careciendo de planeamiento ordenador, goza de una declaración formal como BIC, como bien catalogado o como inventariado. En estos casos el plan o la propia declaración determinarían las condiciones legales básicas que habrían de especificarse en la cédula. La incertidumbre para el promotor se presentaría cuando la actividad que pretende desarrollar afectase a inmuebles no declarados, con posible incidencia sobre el patrimonio cultural en general y el arqueológico en particular. Esta incertidumbre quedaría de algún modo despejada mediante una cédula o informe previo emitido por los órganos culturales competentes sobre la afectación de la actividad proyectada sobre ese patrimonio. Pese a su inexistente eficacia vinculante, el contenido de dicha cédula podría advertir de los valores culturales que se trata de

2. Toda persona tendrá derecho a que el municipio correspondiente le informe por escrito sobre el régimen y condiciones urbanísticas aplicables a un terreno concreto o al sector, polígono o ámbito de planeamiento en que se encuentre incluido.

Esta información deberá facilitarse por la Administración municipal en el plazo más breve posible y, como máximo, en el de tres meses, a contar desde la presentación de la solicitud en el registro municipal.

3. Los ayuntamientos deberán regular, mediante la correspondiente ordenanza, la cédula urbanística de los terrenos o edificios existentes en suelo urbano y urbanizable.

Al expedir la cédula, si el plan estuviese en proceso de modificación o revisión, se hará constar expresamente esta circunstancia en la misma.”

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

proteger y de las condiciones básicas para preservar aquellos a las que habrá de atenderse el promotor.

Ante la falta de un instrumento urbanístico de protección o una declaración formal de valor cultural, la información que puede suministrarse antes de actuar en un espacio donde se presume la existencia de restos arqueológicos –como resultado de un juicio fundado que, a decir de ÁLVAREZ ÁLVAREZ, debe venir avalado por indicios o estudios de carácter histórico, arqueológico, paleontológico o geológico suficientes⁶⁹⁹– podría proceder de las cartas o censos arqueológicos⁷⁰⁰.

En cualquier caso, la información que proporcionarían estos informes o cédulas emitidos por la Administración cultural trataría, en unos casos más que en otros, de paliar el desconocimiento que padecen los promotores de actuaciones urbanísticas que afectan a espacios cuyo valor cultural es expreso o presunto, acerca del régimen jurídico aplicable y, en concreto, de las limitaciones genéricas o específicas que deben ser consideradas para evaluar la conveniencia de dichas actuaciones.

⁶⁹⁹ ÁLVAREZ ÁLVAREZ, J. L., *Estudios sobre el patrimonio...*, ob. cit., pág. 781.

⁷⁰⁰ A juicio de BERMÚDEZ SÁNCHEZ, el ordenamiento jurídico ha estructurado el sistema de protección de restos arqueológicos articulándolo en torno a dos supuestos: el de los hallazgos casuales y el de la arqueología preventiva. En la medida en que se va desarrollando esta última, mediante la declaración de zonas arqueológicas, o, cuando menos, mediante su identificación a través de los censos o cartas arqueológicas, se reducen los supuestos de hallazgos (“Intervenciones arqueológicas en actuaciones urbanísticas: supuestos difíciles”, *RDU*, núm. 247, enero-febrero, 2009, págs. 68-69).

CAPÍTULO V

EL CONTROL ADMINISTRATIVO EN FUNCIÓN DEL OBJETO PROTEGIDO

1. EL CONTROL DE LAS ACTUACIONES EN LOS INMUEBLES FORMALMENTE DECLARADOS O EN VÍAS DE DECLARACIÓN

A) LAS ACTUACIONES EN LOS BIENES DE INTERÉS CULTURAL DECLARADOS

Los casos más significativos de control administrativo ejercido sobre las actuaciones sobre inmuebles protegidos tienen por objeto a los bienes de interés cultural, donde la Administración protectora del patrimonio goza de un papel principal. Todas las intervenciones urbanísticas sobre los BIC singularizados deben someterse al control previo de los órganos de la Administración cultural. En este apartado abordamos los diversos supuestos en los que se mantiene la exigencia de doble autorización administrativa a la que nos hemos referido en los capítulos anteriores.

a) El régimen de aplicación común a los bienes de interés cultural

a') La autorización de cualquier intervención en un inmueble

JULIÁN ALONSO GARCÍA

Con la excepción de las que tienen lugar en los conjuntos históricos, las obras y demás actuaciones promovidas en los inmuebles declarados BIC requieren la autorización de la Consellería de Cultura –y dentro de ésta de la Dirección General de Patrimonio Cultural– y la preceptiva licencia municipal⁷⁰¹. Así formula esta exigencia el artículo 37 de la LPCG⁷⁰²:

“Cualquier intervención que pretenda realizarse en un inmueble declarado bien de interés cultural habrá de ser autorizada por la Consellería de Cultura, previamente a la concesión de la licencia municipal, con la salvedad que supone lo previsto en el artículo 47.2 de la presente ley.”⁷⁰³

Para que la intervención en un inmueble declarado BIC sea autorizada por el órgano cultural se precisa la presentación de un proyecto técnico que no se limite a definir la obra con parámetros meramente arquitectónicos; debe incorporar también consideraciones de índole histórico, artístico o arqueológico

⁷⁰¹ La realización de cualquier intervención en esta clase de bienes sin la preceptiva autorización de la Consellería de Cultura constituye una infracción grave tipificada en el artículo 91.h) de la LPCG, y el otorgamiento de licencia por el Ayuntamiento sin dicha autorización también es constitutiva de infracción grave, conforme al artículo 91.j). Por otra parte, el artículo 42 establece que la Consellería impedirá los derribos y suspenderá cualquier obra o intervención no autorizada en un BIC inmueble.

⁷⁰² El requisito de la autorización de la Administración cultural de las actuaciones en los BIC lo contiene la LPHE en su artículo 39.1 cuando prescribe que “Los bienes declarados de interés cultural no podrán ser sometidos a tratamiento alguno sin autorización expresa de los Organismos competentes para la ejecución de la Ley.” No hace referencia este precepto a la necesidad de obtener la oportuna licencia urbanística una vez autorizada la actuación en el ámbito cultural, de suerte que debemos acudir a lo dispuesto en el artículo 23.1, en cuya virtud, no podrán otorgarse licencias para la realización de obras que requieran, conforme a lo previsto en dicha ley, cualquier autorización administrativa hasta que ésta haya sido concedida.

⁷⁰³ El artículo 47.2 de la LPCG, como veremos, sustituye la exigencia de autorización de la Administración cultural por la comunicación a ésta por parte del Ayuntamiento competente, de las licencias concedidas en los ámbitos afectados por los conjuntos históricos con plan de protección definitivamente aprobado.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

que proporcione a la actuación un contenido acorde con el valor cultural del inmueble afectado. Así lo dispone el artículo 38.1 de la LPCG:

“Cualquier proyecto de intervención en un bien inmueble declarado bien de interés cultural habrá de incorporar un informe sobre su importancia artística, histórica y/o arqueológica, elaborado por técnico competente en cada una de las materias. Del mismo modo, habrá de incluirse en dicho informe una evaluación de la intervención que se propone.”

A diferencia de las intervenciones en otro tipo de bienes de inferior valor cultural declarado, en los BIC no termina el control de la Administración cultural con la finalización de las obras. Se exige en el apartado 2 mismo artículo 38 una descripción *a posteriori* de los trabajos realizados, de la siguiente forma:

“Una vez concluida la intervención, la dirección facultativa realizará una memoria en la que figure, al menos, la descripción pormenorizada de la obra ejecutada y de los tratamientos aplicados, así como la documentación gráfica del proceso seguido.”

No profundizaremos en la mecánica y la tramitación de la autorización prevista en los preceptos citados, de las intervenciones urbanísticas en los inmuebles declarados BIC, dado que, al tratarse del supuesto más paradigmático de control sobre las actuaciones sobre el patrimonio cultural, ya lo hemos analizado en capítulos anteriores al referirnos al régimen que de forma general es de aplicación a las actuaciones en los inmuebles histórico-artísticos. Sí merece la debida atención aludir a las prohibiciones absolutas que penden sobre las intervenciones sobre algunas de las categorías de BIC, y que determinarían, de incurrir en ellas, la correspondiente denegación de la autorización administrativa

JULIÁN ALONSO GARCÍA

solicitada. Estas prohibiciones se contienen en el artículo 39.2 de la LPCG, de la siguiente forma:

“En los monumentos, jardines, sitios o territorios históricos, zonas arqueológicas situadas o no en suelo urbano, lugares de interés etnográfico y zonas paleontológicas no podrá instalarse publicidad, cables, antenas y todo aquello que impida o menoscabe la apreciación del bien dentro de su entorno.”

La norma nada específica acerca de qué tipo de publicidad se considera proscrita en las categorías de BIC que se indican. No contiene una precisión como la de la LPHE que expresamente prohíbe la publicidad comercial en determinados inmuebles con valor cultural⁷⁰⁴. En este sentido, el artículo 2 de la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, general de publicidad define la publicidad como “Toda forma de comunicación realizada por una persona física o jurídica, pública o privada, en el ejercicio de una actividad comercial, industrial, artesanal o profesional, con el fin de promover de forma directa o indirecta la contratación de bienes muebles o inmuebles, servicios, derechos y obligaciones”⁷⁰⁵, lo que

⁷⁰⁴ El artículo 19.3 de la LPHE prohíbe la colocación de publicidad comercial en los jardines históricos y en las fachadas y cubiertas de los monumentos declarados de interés cultural, y el artículo 22.2 en las zonas arqueológicas. Además, las Instrucciones de la Dirección General de Bellas Artes de 20 de noviembre de 1964 –a las que nos hemos referido en otro lugar–, aunque no alude expresamente a la publicidad comercial, prohíbe expresamente en los conjuntos histórico-artísticos los anuncios luminosos en color (apartado 6.f)) y la colocación de otros anuncios y carteles publicitarios o propagandísticos que no sean autorizados (apartado 6.g)), y reproduce la prohibición del Reglamento que desarrolla la Ley del patrimonio artístico nacional de 1933, de colocar anuncios en los monumentos histórico-artísticos. También la LPCS contiene en su artículo 16.3.a) una prohibición de todo tipo de publicidad en la zona de protección del entorno del Camino de Santiago.

⁷⁰⁵ El artículo 1º del Decreto 917/1967, de 20 de abril, por el que se dictan normas sobre publicidad exterior establece lo siguiente:

“Quedarán sometidas a las normas del presente Decreto aquella modalidad de actividad publicitaria que utiliza, como vehículo transmisor del mensaje, medios materiales de diversa índole, susceptibles de atraer la atención de cuantas personas se encuentran en espacios

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

permite considerar autorizables los elementos indicativos desprovistos de una finalidad de contratación de bienes y servicios, o, como destaca BARRERO RODRÍGUEZ, de divulgación de productos o marcas⁷⁰⁶. En congruencia con lo dicho, el artículo 43 de la LPCG permite, con autorización expresa, las meras señalizaciones que afecten directamente a los monumentos⁷⁰⁷.

Contiene el artículo 39.2 de la LPCG transcrito más prohibiciones de carácter absoluto que afectan a la instalación de cables y antenas. El mandato parece claro cuando la actuación se pretende realizar en los jardines, sitios o territorios históricos y zonas arqueológicas, afectando a cualquiera de sus partes integrantes⁷⁰⁸. No obstante, a diferencia de la ley estatal, cuyo artículo 19.3 limita la prohibición de instalar estos elementos en las fachadas de los monumentos, la norma gallega no establece esa precisión respecto de esta categoría de BIC. A nuestro juicio la cuestión debemos resolverla aplicando también en el caso de los monumentos lo dispuesto en la parte final del precepto, dónde se proscribe todo aquello que impida o menoscabe la apreciación del bien dentro de su entorno. De

abiertos, transitan por calles o plazas, circulan por vías de comunicación, utilizan medios colectivos de transporte y, en general, permanecen o discurren en lugares o por ámbitos de utilización general.”

Añade este decreto, en su artículo 2º, la prohibición de fijación de carteles, colocación de soportes o, en general, manifestación de actividad publicitaria sobre edificios calificados como monumentos histórico-artísticos y en las áreas declaradas conjuntos histórico-artísticos, jardines históricos y parajes pintorescos.

⁷⁰⁶ BARRERO RODRÍGUEZ, C., *La ordenación jurídica...*, ob. cit., págs. 517-518.

⁷⁰⁷ En este mismo sentido, el artículo 46.5 de la LPCG, que señala las determinaciones que deben contener los planes especiales de protección de los conjuntos históricos, permite únicamente los “rótulos que anuncien servicios públicos, los de señalización y comerciales, que serán armónicos con el conjunto, quedando prohibidos cualquier otro tipo de anuncios o rótulos publicitarios.”

⁷⁰⁸ En la LPHE esta prohibición, así considerada, afecta, según su artículo 19.3 y 22.2, a los jardines históricos y a las zonas arqueológicas, respectivamente.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

esta forma, aquellos cables y antenas que se instalen en la fachada del monumento o puedan perturbar su contemplación no deben ser instalados.

La norma transcrita contiene una última prohibición más genérica y de difícil determinación, referida aquellos otros elementos distintos de los anteriores que impidan o menoscaben la apreciación del BIC dentro de su entorno. Se trata, tal como hemos destacado en el capítulo II, de una prohibición que requiere de un pronunciamiento de los órganos de la Administración cultural, no exento de cierta dosis de discrecionalidad. No estamos aquí, como defiende ALEGRE ÁVILA, ante una prohibición en sentido estricto, sino ante una prohibición relativa con reserva de dispensa, esto es, ante una autorización en toda regla⁷⁰⁹. Nosotros optamos, sin embargo, conforme a lo argumentado en su momento, por una calificación de la referida disposición como una prohibición que se sitúa en un término intermedio entre la prohibición absoluta y la relativa⁷¹⁰.

Además de contener prohibiciones de actuar, el mismo artículo 39 de la LPCG establece criterios de intervención en sentido estricto en los inmuebles declarados BIC⁷¹¹, que constituyen pautas que habrán de ser observadas por los promotores de cualquier actuación y valoradas por los órganos de la Administración cultural⁷¹². Aparecen reflejadas en el apartado 1 del artículo 39, en los siguientes términos:

⁷⁰⁹ ALEGRE ÁVILA, J. M., *Evolución y régimen...*, t. II, ob. cit., pág. 128.

⁷¹⁰ Véase al respecto lo manifestado en el capítulo II.

⁷¹¹ De forma análoga al artículo de la LPHE que tiene la misma numeración que su equivalente en la LPCG.

⁷¹² También el Código técnico de la edificación, aludido en este trabajo, tiene en cuenta la posibilidad de actuar sobre el patrimonio –mediante la ejecución de obras de rehabilitación– de manera diferente al resto de las edificaciones. A juicio de LACUESTA, la clasificación de los edificios objeto de rehabilitación conforme al Código no va más allá de la que de forma general determina la LOE; no obstante, existen factores no previstos en ese esquema básico que

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

“Cualquier intervención en un inmueble declarado bien de interés cultural habrá de ir encaminada a su conservación y mejora, de acuerdo con los siguientes criterios:

a) Se respetarán las características esenciales del inmueble, sin perjuicio de que pueda autorizarse el uso de elementos, técnicas y materiales actuales para la mejor adaptación del bien a su uso y para valorar determinados elementos o épocas.

b) Se conservarán las características volumétricas y espaciales definidoras del inmueble, así como las aportaciones de distintas épocas. En caso de que excepcionalmente se autorice alguna supresión, ésta quedará debidamente documentada.

c) Se evitarán los intentos de reconstrucción, salvo en los casos en que la existencia de suficientes elementos originales así lo permitan.

d) No podrán realizarse adiciones miméticas que falseen su autenticidad histórica.

e) Cuando sea indispensable para la estabilidad y el mantenimiento del inmueble, la adición de materiales habrá de ser reconocible.

f) Se impedirán las acciones agresivas en las intervenciones sobre los paramentos.”

singularizan a estos efectos al edificio en el que se va a actuar, y uno de ellos –el último de la clasificación– no es otro que su nivel de protección, que será definido por las declaraciones monumentales y los catálogos urbanísticos (“La des-restauración como criterio de intervención en los monumentos. El marco jurídico catalán”, *Patrimonio Cultural y Derecho*, núm. 10, 2006, págs. 260-261).

JULIÁN ALONSO GARCÍA

Este precepto permite vislumbrar una tendencia metodológica sobre las intervenciones en los inmuebles culturales seguida por la LPCG análoga a la asumida en la LPHE, pero ampliando y profundizando en sus criterios⁷¹³. Esta metodología en el tratamiento de las intervenciones recoge algunas de las corrientes imperantes en el ámbito internacional⁷¹⁴, decantándose finalmente la LPHE por un sistema basado en dos principios básicos: excepcionalidad de la reconstrucción⁷¹⁵ y empleo de técnicas de restauración en todo caso respetuosas con las aportaciones de los distintos períodos históricos que dejaron su impronta

⁷¹³ SÁNCHEZ-MESA MARTÍNEZ incluye a la norma gallega entre las leyes autonómicas que profundizan en los criterios estatales o los amplían con otros nuevos (“Los criterios de intervención en el Patrimonio Cultural inmueble en la legislación internacional, estatal y autonómica”, *Patrimonio Cultural y Derecho*, núm. 10, 2006, págs. 165-168).

⁷¹⁴ En relación con las diferentes corrientes que, en mayor o menor medida, encuentran cobijo entre los criterios de intervención de la LPHE, véase LÓPEZ BRAVO, C., “Regulación jurídica de los proyectos de conservación y restauración de bienes culturales”, *Patrimonio Cultural y Derecho*, núm. 5, 2001, págs. 219-224.

⁷¹⁵ ABAD LICERAS mantiene que la LPHE refleja una gran desconfianza hacia la reconstrucción como forma de tratamiento de los inmuebles históricos, frente a la conservación, consolidación y rehabilitación, admitida y potenciada por los poderes públicos. En ese sentido las operaciones de reconstrucción se contemplan como una última *ratio* o solución final (“La problemática derivada de la selección de empresas conservadoras del Patrimonio Cultural Histórico-Artístico: análisis y posibles soluciones”, *Patrimonio Cultural y Derecho*, núm. 5, 2001, págs. 203-204).

ÁLVAREZ ÁLVAREZ describe esquemáticamente y sin ambages –en *Estudios sobre el patrimonio...*, ob. cit., págs. 476-477– las dos principales escuelas o líneas en la reconstrucción inmobiliaria, de esta manera:

- La que defiende la reconstrucción de los edificios deteriorados, incorporando nuevos materiales y haciendo nuevas obras en ellos como mejor forma de conservarlos; destacando dos variantes: la que busca disimular la reconstrucción mediante el empleo de materiales y técnicas aproximadas a los originales –con el riesgo de caer en el pastiche–, y la que diferencia los añadidos, incluso mediante el empleo de materiales modernos.
- La que únicamente acepta la reconstrucción para reforzar y mantener lo existente, aunque muchos de los monumentos, como consecuencia, no dejen de ser ruinas.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

en el bien⁷¹⁶. En la norma estatal, las finalidades esenciales de la intervención en los inmuebles serían, según SÁNCHEZ-MESA MARTÍNEZ, las siguientes:

- La reconstrucción queda prohibida como norma general, y la reconstrucción *en estilo*⁷¹⁷ en particular.
- La única excepción la constituye la práctica de la *anastilosis*⁷¹⁸ o utilización de partes auténticas del original aunque dispuestas de forma diferente a la que tenían.
- El añadido de materiales o partes nuevas sólo debe emplearse para asegurar la estabilidad o el mantenimiento de la construcción.
- Los añadidos habrán de ser reconocibles para evitar el mimetismo⁷¹⁹.

En nuestra comunidad autónoma la adopción de este modelo no impide la introducción de criterios más laxos de intervención, como pone de relieve la STSJ de Galicia de 18 de mayo de 2001 (Aranz. 2001, 235340), que rebaja las exigencias impuestas en la norma al dar entrada a la utilización de técnicas

⁷¹⁶ En este modelo por el que la LPHE se decanta, BARRERO RODRÍGUEZ destaca la prohibición de la reconstrucción que contiene y el carácter excepcional de las operaciones de restauración (*La ordenación jurídica...*, ob. cit., pág. 525). Por su parte, ÁLVAREZ ÁLVAREZ incide en la conservación como objetivo prioritario –recogido en diversos preceptos legales, especialmente en el artículo 46 de la Constitución y 2 de la LPHE– al que se subordinan y ordenan los demás, en concreto, la consolidación y la rehabilitación (ÁLVAREZ ÁLVAREZ, J. L., *Estudios sobre el patrimonio...*, ob. cit., págs. 468-469).

⁷¹⁷ Corriente del siglo XIX, teorizada por Viollet-le-Duc, que buscaba recuperar el estado original del edificio, a costa de su autenticidad, mediante soluciones y añadidos no históricos.

⁷¹⁸ Tendencia procedente de los principios del *restauro científico* del arquitecto Gustavo Giovannoni (LÓPEZ BRAVO, C., “Regulación jurídica...”, ob. cit., pág. 220, nota 2).

⁷¹⁹ SÁNCHEZ-MESA MARTÍNEZ, L. J., “Los criterios de intervención...”, ob. cit., págs. 161-162.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

actuales⁷²⁰. La intervención así considerada debe procurar una mejor adaptación del bien a su uso y una puesta en valor de determinados elementos o épocas. No obstante, los límites que en todo caso se deben respetar vienen determinados por las características esenciales del inmueble. La LPCG incorpora además un criterio de intervención más específico, que impediría las acciones agresivas sobre los paramentos.

Pese a sus puntuales diferencias con la norma estatal, la LPCG daría cabida, según LÓPEZ BRAVO, a los mismos principios de restauración científica y respeto a la estratificación histórica de aquella⁷²¹, que se concretan en unos términos, en principio, amplios y genéricos.

En las actuaciones sobre los inmuebles declarados BIC los promotores han de actuar según el principio de mínima intervención y de forma respetuosa con los criterios por los que se decanta la norma. Éstos señalan un límite positivo y otro negativo de actuación, de manera que, por un lado, las intervenciones en los inmuebles deben ir dirigidas a su conservación, consolidación y rehabilitación, y, por otro, deben evitar la reconstrucción. No obstante, observa el TS en su sentencia de 16 de octubre de 2000 (Aranz. 2000, 7777)⁷²², que tal límite negativo presenta una excepción –la de que se utilicen partes originales de los mismos y

⁷²⁰ En estos términos se expresa el TSJ:

“[...] la misma Consellería es consciente de que no se puede ir contra el devenir de los tiempos y permite emplear materiales distintos de los originales (muro de piedra y forjados de madera) comprendiendo que es imposible volver atrás en la historia; pues bien, el respeto a los principios antes mencionados obliga a rebajar el listón de las exigencias administrativas eliminando la imposición de conservar la estructura que en su día tuvo el inmueble desaparecido, de la que puede prescindirse en aplicación de la permisibilidad de la utilización de técnicas actuales que se contiene en el artículo 39 de la Ley 8/1995, de Patrimonio Histórico Artístico de Galicia [...]”

⁷²¹ LÓPEZ BRAVO, C., “Regulación jurídica...”, pág. 226.

⁷²² Sentencia dictada en el recurso de casación 3699/1993 relativo al proyecto de restauración y rehabilitación del teatro romano de Sagunto.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

pueda probarse su autenticidad– que ha de interpretarse en sentido restrictivo, porque así lo imponen todos los principios de conservación de los inmuebles por los que opta la Ley, en los que la regla general es la prohibición de reconstrucción. Así, en caso de que ésta tenga que realizarse, no sería admisible un uso extensivo de las partes originales del inmueble por muy auténticas y documentadas que sean; es preferible la utilización puntual de materiales nuevos que sean reconocibles y eviten confusiones miméticas, siempre que sean indispensables para la estabilidad o el mantenimiento del inmueble⁷²³.

En definitiva, correspondería a la Administración cultural, en el ejercicio de sus facultades autorizatorias, determinar si la actuación sometida a su conocimiento halla amparo en la norma⁷²⁴, lo que requiere por su parte de un esfuerzo valorativo no exento de una gran carga de discrecionalidad. No obstante, tales facultades administrativas no pueden sobrepasar ciertos límites: los que la ley señala como finalidades esenciales de los criterios de intervención. En ese

⁷²³ Al respecto, la STS de 16 de octubre de 2000 señala lo siguiente:

“[...] no puede llegarse a una interpretación amplia que permitiera a través de mínimos restos la reconstrucción de un monumento, aun cuando estuviera perfectamente documentado, sino que lo que la Ley permite es la reconstrucción de aquellas partes del mismo que puedan realizarse con los materiales originales, y cuya autenticidad exige la ley que se pruebe. Así se podría reconstruir, por ejemplo, un muro derruido, siempre que se utilizaran las piedras originales.

Por eso la Ley prevé, que en estos supuestos de reconstrucción si se añadiesen materiales o partes indispensables para su estabilidad o mantenimiento las adiciones deberán ser reconocibles y evitar confusiones miméticas. Es decir que en los casos en que excepcionalmente, por contar con los materiales originales, se pudiera proceder a la reconstrucción, se permite que pueda añadirse algún material distinto para su estabilidad o mantenimiento si fuera imprescindible, y en todo caso deberán ser reconocibles y evitar las confusiones miméticas. Esto lleva a la conclusión de que sólo puede reconstruirse cuando se disponga de la mayor parte de los materiales originales, sin perjuicio de que se utilicen materiales ajenos imprescindibles para la estabilidad del monumento. Pero en este caso, para evitar confusión entre lo original y lo añadido, esta parte deberá ser perfectamente reconocible.”

⁷²⁴ BARRERO RODRÍGUEZ, C., *La ordenación jurídica...*, ob. cit., pág. 525.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

sentido, la STS de 22 de marzo de 2002 (Aranz. 2002, 4614) se expresa de la siguiente forma:

“Determinar el alcance que ha de darse a los vocablos conservación, consolidación, mejora, rehabilitación y reconstrucción, que se enuncian o recogen en ese art. 39 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, supone una tarea de hermenéutica jurídica, y por ello la apreciación de cuales son las concretas actuaciones de hecho que encarnan los conceptos que expresan tales vocablos no puede ser considerada una muestra de discrecionalidad técnica.”

Una vez que el legislador se decanta por una determinada corriente a la hora de disciplinar la forma en que deben ejecutarse las intervenciones sobre los bienes históricos, y los inmuebles declarados BIC en particular, la Administración debe asumir esa opción adoptada en el ámbito político, cuando ejecuta la norma y ejerce su función de control. La STS de 16 de octubre de 2000 anteriormente citada defiende esta idea de la siguiente manera:

“Cuando, por encima de estas corrientes doctrinales, el Legislador adopta en relación con el patrimonio histórico de su país una determinada opción política, traducida en la correspondiente norma, la interpretación de ese precepto legal, ya en términos y con métodos estrictamente jurídicos, se ha de convertir en el punto de referencia obligado para la Administración Pública y para el juicio que a los tribunales corresponde ejercer sobre la actuación de aquélla. Es así como la interpretación del artículo 39.2 de la Ley de Patrimonio Histórico se convierte en el eje de este recurso, como efectivamente lo fue de la sentencia de instancia.”

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

De esta forma, si la Administración cultural sobrepasa en el ejercicio de sus facultades discrecionales, la tendencia sobre restauración y conservación asumida en la norma, está actuando de forma ilegal y sus actos podrán ser revisados en la vía jurisdiccional. Así lo declara la misma sentencia:

“No es necesario reiterar en este momento la doctrina de esta Sala sobre los límites de las facultades discrecionales de la Administración. Baste decir que cuando una de las soluciones que tratan de ampararse bajo la cobertura de la discrecionalidad no resulta jurídicamente indiferente, sino contraria a una norma con rango de ley –como aquí ocurre–, la sentencia de un tribunal que así lo declara no invade competencia administrativa alguna, antes bien ejercita la función que constitucionalmente le está atribuida, esto es, la de controlar que la actividad de la Administración se atenga a los mandatos legislativos.”

En definitiva, además de los requisitos formales y documentales que han de ser cumplimentados –en especial el informe histórico-artístico que debe incorporarse al proyecto–, las intervenciones que se pretendan llevar a cabo en los inmuebles declarados BIC deben observar, para ser autorizados, unas condiciones materiales –evitar actuaciones prohibidas y respetar unos criterios de intervención– que requieren un juicio valorativo por parte de los órganos culturales, variable en función de la concreción del mandato legal. Al margen de la facultad discrecional que comporta esa valoración –prácticamente nula cuando se trata de prohibiciones absolutas– la regla que ha de guiar la actuación de dichos órganos es la de hacer prevalecer la conservación y mejora del bien, con el máximo respeto a su autenticidad histórica y a su apreciación dentro de su entorno. Sólo así podrá garantizarse debidamente su disfrute por la colectividad.

b') La autorización del desplazamiento de un inmueble

JULIÁN ALONSO GARCÍA

Uno de los supuestos de intervención en un BIC inmueble precisado de la correspondiente autorización de la Administración cultural, que destaca por su singularidad, consiste en el desplazamiento del bien respecto de su entorno. Tal como señala BARRERO RODRÍGUEZ, la singularidad de este supuesto radica en el presupuesto de hecho que lo determina y en el particular procedimiento que rige para su concesión⁷²⁵. Así formula el artículo 36 de la LPCG este supuesto específico:

“Un inmueble declarado bien de interés cultural es inseparable de su entorno. No podrá procederse a su desplazamiento salvo que resulte imprescindible por causa de fuerza mayor o interés social, previo informe favorable de la Consellería de Cultura, en cuyo caso será preciso adoptar las cautelas necesarias en aquello que pueda afectar al suelo o subsuelo. Para la consideración de causa de fuerza mayor o de interés social, será preceptivo el informe favorable de al menos dos de las instituciones consultivas contempladas en esta ley.”

En el precepto transcrito se exige la autorización de la Consellería de Cultura que adoptará la forma de informe preceptivo y vinculante⁷²⁶, que a su vez habrá de observar el previo informe favorable de dos de los órganos consultivos ajenos a su estructura organizativa. Ahí radica la diferencia con la norma estatal – el artículo 18 de la LPHE– en la que se exige, para que tenga lugar el desplazamiento del bien, la sustanciación de un procedimiento más complejo,

⁷²⁵ BARRERO RODRÍGUEZ, C., *La ordenación urbanística...*, ob. cit., pág. 273.

⁷²⁶ Como hemos comprobado con anterioridad, el acto en que se concreta la autorización a de la Administración cultural no siempre adopta la forma de resolución; en algunos casos, como el que nos ocupa, se manifiesta por medio de un informe preceptivo y vinculante que, a la postre, tiene los mismos efectos.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

como sería el seguido para la declaración de un BIC⁷²⁷, en el cual se precisa del informe favorable de alguna de las instituciones consultivas de la Administración del Estado en materia del patrimonio histórico español. El procedimiento de la LPPG es más simple, ya que únicamente –como hemos destacado en el apartado correspondiente a la emisión de informes por parte de los órganos consultivos externos, del capítulo II– se requiere el pronunciamiento de al menos dos de los instituciones consultivas previstas en el artículo 7.3 de la Ley, con carácter previo a la decisión de la Consellería. Responde así la norma autonómica a la aspiración, que se echa de menos en la LPHE –como advierte BARRERO RODRÍGUEZ–, de dar una rápida respuesta a una situación de fuerza mayor que de por sí abomina de un procedimiento de declaración de BIC caracterizado por su dilatación en el tiempo⁷²⁸.

El desplazamiento del BIC exige la concurrencia de fuerza mayor o interés social, que deberá ser apreciada por los citados órganos consultivos. En caso de que no se dé cualquiera de esas dos causas, se mantiene la prohibición legal de desplazamiento del bien respecto de su entorno, quedando de esta forma poco margen para el cambio de ubicación. Ni siquiera como consecuencia de una

⁷²⁷ El procedimiento al que alude el artículo 18 de la LPHE se contiene en el apartado 2 del artículo 9, que dispone lo siguiente:

“La declaración mediante Real Decreto requerirá la previa incoación y tramitación de expediente administrativo por el Organismo competente, según lo dispuesto en el artículo 6 de esta Ley. En el expediente deberá constar informe favorable de alguna de las Instituciones consultivas señaladas en el artículo 3, párrafo 2º, o que tengan reconocido idéntico carácter en el ámbito de una Comunidad Autónoma. Transcurridos tres meses desde la solicitud del informe sin que éste hubiera sido emitido, se entenderá que el dictamen requerido es favorable a la declaración de interés cultural. Cuando el expediente se refiera a bienes inmuebles se dispondrá, además, la apertura de un período de información pública y se dará audiencia al Ayuntamiento interesado.”

⁷²⁸ BARRERO RODRÍGUEZ, C., *La ordenación jurídica...*, ob. cit., pág. 523, y *La ordenación urbanística...*, ob. cit., pág. 274.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

reordenación de alineaciones o rasantes producto de un estudio de detalle se autorizaría el nuevo emplazamiento del inmueble⁷²⁹.

Como también advertimos en el capítulo II, el pronunciamiento de estos órganos conlleva un juicio de oportunidad en el que se confrontan las mencionadas causas de fuerza mayor o interés social con los fines que justifican la existencia de la institución informante, vinculados con la protección del patrimonio cultural. Con todo, no podemos considerar vinculantes los acuerdos emitidos por estos órganos⁷³⁰, dado que la norma sólo requiere al menos dos informes favorables. En este sentido, ya hemos manifestado, que a la Consellería le basta con disponer de dos pronunciamientos favorables, aunque a éstos les haya precedido la emisión de informes de otros órganos contrarios a la oportunidad del desplazamiento. Así, entendemos que la Consellería debe agotar todas las posibilidades –requiriendo si fuera preciso el informe de todas las instituciones que figuran en el artículo 7.3 de la LPCG– para obtener el número mínimo requerido de declaraciones conformes con el desplazamiento.

Tal como decíamos, a los órganos consultivos les corresponde valorar las causas de fuerza mayor o interés social que justifican el desplazamiento del inmueble. Pues bien, podemos afirmar con BARRERO RODRÍGUEZ que estamos ante dos conceptos jurídicos indeterminados que requieren de la debida precisión. Así, por *fuerza mayor* entendemos, en el ámbito en el que nos movemos, aquella situación de peligro real y efectivo para la conservación de los bienes históricos que legitima una actuación en principio no querida por el legislador: el desplazamiento del bien. Más complicada resulta la determinación

⁷²⁹ Así se deduce de la STS de 16 de noviembre de 2001 (Aranz. 2001, 9771).

⁷³⁰ Debemos recordar lo dispuesto en el artículo 83.1 de la LRJPAC, en virtud del cual salvo disposición expresa en contrario, los informes emitidos en el curso de un procedimiento administrativo no son vinculantes.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

del alcance del *interés social* y su justificación para autorizar el traslado del inmueble. En ese sentido, estamos ante un concepto abstracto que remite a las necesidades de una pluralidad de individuos que componen una cierta sociedad. Esas necesidades generales se satisfarían con el desplazamiento del bien siempre que queden suficientemente garantizados los valores culturales presentes en él⁷³¹. Todas estas consideraciones son las que tienen que evaluar los órganos consultivos a la hora de emitir su juicio, y deben ser incorporadas en el acto autorizatorio o denegatorio que finalmente dicte la Consellería de Cultura.

c') La autorización del cambio de uso

El cambio de uso de un BIC también requiere la autorización del órgano cultural. Así lo dispone el artículo 33 de la LPCG, de aplicación tanto para los bienes inmuebles como para los muebles que gozan de aquella calificación. Habida cuenta del objeto de nuestro estudio, las actuaciones objeto de control serían diferentes a la realización de obras –según la clasificación de actividades autorizables expuesta en otro lugar⁷³²– que son objeto de licencia urbanística. Estaríamos hablando, por tanto, de talas da árboles, de actividades extractivas de minerales o líquidos, de vertidos en el subsuelo, de usos del vuelo sobre las edificaciones e instalaciones, etc., siempre que supongan un cambio del destino original de los inmuebles afectados. No obstante, también serían actividades controlables por la Administración de Patrimonio el cambio del uso, distinto del estrictamente urbanístico, que se viene dando al inmueble protegido, autorizable en virtud de licencia municipal. Así, aún siendo competente el Ayuntamiento para autorizar directamente, sin contar con el beneplácito de aquella administración

⁷³¹ BARRERO RODRÍGUEZ, C., *La ordenación jurídica...*, ob. cit., pág. 522.

⁷³² Véase a tal efecto el capítulo II de este trabajo.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

sectorial, las actividades comerciales, industriales, etc., es menester recabar la autorización cultural si suponen un cambio de uso del inmueble protegido⁷³³.

En cualquier caso, para que sea autorizado el cambio de uso se exige que el nuevo permita mantener la garantía prevista en el artículo citado, de que no se pongan en peligro los valores que aconsejan la conservación del bien. La emisión de la correspondiente autorización de dicho cambio, *per se*, no requeriría la sustanciación de un procedimiento diferenciado especial; se seguiría la tramitación que con carácter general establece la LRJPAC en sus artículos 70 y siguientes. Sólo si dicho cambio conlleva una actuación susceptible de licencia urbanística, sería de aplicación lo dispuesto en el artículo 37 de la LPCG, antes citado.

La decisión que contiene la autorización del cambio de uso no puede adoptarse sin el convencimiento por parte de los órganos administrativos de que el nuevo uso no pone en peligro los valores que aconsejan la conservación del bien, como no podría ser de otra manera, dada la prohibición, comprobable mediante el acto de control, de utilizarlo de forma que ponga en riesgo sus valores culturales.

d') La autorización de la demolición del inmueble en ruina

Ya nos hemos referido en el capítulo III al procedimiento de declaración de ruina, sustanciado en el ámbito local, al que se alude en el artículo 41 de la LPCG, que precede a la adopción de las medidas necesarias para garantizar el

⁷³³ En tal sentido, sacamos a colación la STS de 26 de abril de 1989 (Aranz. 1989, 3298) que declara que un ayuntamiento en absoluto se extralimitó en el ejercicio de sus funciones cuando resolvió, al margen de la Administración cultural, en relación con una solicitud de cambio de uso comercial en un inmueble protegido. No obstante, –se añade en esta sentencia– la autorización municipal es insuficiente para permitir dicho uso si éste es incompatible con el valor y significación artística o histórica del inmueble; lo que entra en el terreno de las competencias autorizatorias de los órganos autonómicos de protección del patrimonio cultural.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

mantenimiento de las características y elementos singulares del edificio afectado, en el que interviene la Consellería de Cultura como interesada. Destacamos en su momento que cuando tal procedimiento culmina con una orden de demolición, la Consellería eleva su grado de intervención en el expediente, de simple interesada, hasta alcanzar una decisiva potestad resolutoria. Este régimen en el que aparecen entrelazadas las competencias de la Administración urbanística y cultural aparece reflejado en el artículo 41 de la LPCG de la siguiente manera:

“1. Si a pesar de lo establecido en el artículo 33⁷³⁴ llegase a incoarse expediente de declaración de ruina de algún inmueble declarado bien de interés cultural, la Consellería de Cultura podrá intervenir como interesada en dicho expediente, debiendo serle notificada la apertura y las resoluciones que en el mismo se adopten. En ningún caso podrá procederse a la demolición sin autorización de la Consellería de Cultura.

2. En el supuesto de que la situación de ruina conlleve peligro inminente de daños a personas, la entidad que incoase expediente de ruina habrá de adoptar las medidas oportunas para evitar dichos daños. Se tomarán las medidas necesarias que garanticen el mantenimiento de las características y elementos singulares del edificio, que no podrán incluir más demoliciones que las estrictamente necesarias, y se atenderán a los términos previstos en la resolución de la Consellería de Cultura.”

Se consagra en la disposición transcrita la potestad de la Consellería de Cultura para autorizar, denegar o condicionar la demolición ordenada. La adopción de una medida de este calibre ha de ser el último recurso y, si es parcial,

⁷³⁴ Garantiza este artículo la máxima protección y tutela de los BIC y una utilización de estos de forma que no se pongan en peligro los valores que aconsejan su conservación.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

deberá respetar en la medida de lo posible las características y elementos singulares del edificio⁷³⁵ Pero para que la Consellería pueda ejercitar esta potestad es preciso que el inmueble en cuestión se encuentre en situación de ruina. Dado que estamos ante un concepto jurídico indeterminado⁷³⁶, se requiere, según GÓMEZ MELERO, una serie de actuaciones de comprobación del estado de dicho inmueble a través de un procedimiento *ad hoc* en el que se puedan reunir los elementos de juicio necesarios⁷³⁷.

La aplicación del citado artículo 41 de la LPCG muestra un escenario de concurrencia competencial –reconocido en los respectivos ordenamientos sectoriales⁷³⁸ y en la jurisprudencia⁷³⁹–, en el que la competencia municipal para

⁷³⁵ Según ORTEGA BERNARDO, el principio de unidad predial consagrado por la jurisprudencia, en virtud del cual se considera como un cuerpo constructivo único a todos los elementos arquitectónicos de la edificación, se configura como el criterio delimitador de la ruina total o parcial y determina que ésta última sea la excepción (“La declaración de...”, ob. cit., págs. 66-68). Señala FERRANDO CORELL que excepcionalmente se podría declarar la ruina parcial de un inmueble cuando éste tenga elementos independientes desde el punto de vista constructivo y funcional, de forma que el derribo de una de sus partes no impida el normal desarrollo vivencial del resto (*Edificios ruinosos...*, ob. cit., págs. 102-105). Producida la ruina parcial en estas condiciones, sostiene CANO MATA que el principio de unidad predial no queda controvertido sino ratificado (“Ruina y demolición de edificios declarados monumentos histórico-artísticos”, *RAP*, núm. 87, septiembre-diciembre, 1978, pág. 344).

⁷³⁶ Para GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO la ruina tiene una significación extrajurídica, comprensiva de un hecho, un estado de degradación física, de deterioro de una construcción, y otra jurídica más amplia que abarca, no sólo el deterioro consumando sino también el estado previo que amenaza ruina (*Lecciones de Derecho...*, ob. cit., pág. 758).

⁷³⁷ GÓMEZ MELERO, J. G., *La protección del patrimonio...*, ob. cit., pág. 117.

⁷³⁸ Frente al reconocimiento de la concurrencia de competencias del artículo 41 la LPCG, tal como ha quedado de manifiesto, la LOUG dispone en su artículo 201.5 que “En los bienes declarados de interés cultural y en los núcleos históricos se estará a lo dispuesto en la legislación del patrimonio histórico aplicable”, y el RDUG, en su artículo 47, que “Los expedientes de ruina que afecten a bienes declarados de interés cultural y en los núcleos históricos se atenderán a lo dispuesto en la legislación del patrimonio histórico aplicable.”

⁷³⁹ Así lo advierte el Tribunal Supremo en su sentencia de 23 de septiembre de 1988 (Aranz. 1988, 7242):

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

declarar en ruina un inmueble se traduce en la constatación de una situación fáctica que no se ve afectada por el carácter histórico de dicho inmueble⁷⁴⁰. Por tanto, aún tratándose de edificaciones histórico-artísticas, la ruina no es más que la constatación oficial de un estado de hecho, como recuerda de forma reiterada la jurisprudencia del TS⁷⁴¹, que “no se ve excluida por virtud de las exigencias de la legislación del Patrimonio Histórico-Artístico, aunque ésta pueda afectar a la ejecutividad de aquella declaración, con respeto además a las competencias concurrentes en dicha materia”⁷⁴².

Se pueden percibir aquí las visiones diferenciadas sobre un mismo objeto de las dos administraciones actuantes⁷⁴³, con el consiguiente conflicto de intereses

“[...] el Ayuntamiento no puede olvidar que en esta materia no posee la competencia en exclusiva sino que es concurrente con la legalmente atribuida a los órganos específicos de ejecución de la política y administración del Patrimonio Histórico-Artístico.”

⁷⁴⁰ BARRERO RODRÍGUEZ, C., *La ordenación jurídica...*, ob. cit., pág. 506.

⁷⁴¹ Entre otras, a través de las sentencias de 6 de octubre de 1990 (Aranz. 1990, 7890) y de 9 de marzo de 1993 (Aranz. 1993, 1600).

⁷⁴² STS de 27 de junio de 1989 (Aranz. 1989, 4914). Es reiteradísima la jurisprudencia que incide en la distinción entre la viabilidad del acto declarativo de ruina de esta clase de inmuebles y su efectividad, de suerte que el interés histórico o artístico que contiene incidirá en la ejecutividad de la declaración del estado ruinoso pero no en la viabilidad de tal declaración. En tal sentido, destacamos, entre otras, las sentencias del TS de 6 de marzo de 1989 (Aranz. 1989, 1734), de 30 de diciembre de 1989 (Aranz. 1989, 9237), de 27 de febrero de 1990 (Aranz. 1990, 1523), de 15 de julio de 1991 (Aranz. 1991, 6334), de 24 de junio de 1992 (Aranz. 1992, 5313), de 6 de mayo de 1993 (Aranz. 1993, 3477) y de 30 de noviembre de 1993 (Aranz. 1993, 8803).

⁷⁴³ En este sentido, la STS de 13 de abril de 1982 (Aranz. 1982, 1980) distingue lo que se entiende por ruina desde la óptica del derecho urbanístico y del protector del patrimonio cultural, de la siguiente forma:

“[...] en cualquier caso habrá que considerar que, en manera alguna son equiparables las situaciones previstas en las Leyes del Suelo y del Patrimonio Histórico-Artístico por cuanto que una y otra responden a hipótesis diferentes ya que si en un caso, la legitimación alcanza a «propietarios y poseedores de monumento histórico-artísticos» y en otra «a propietarios y moradores» es claro que el concepto y estado de ruina difieren radicalmente en mérito de la funcionalidad del inmueble y su destino ya que cuando la ruina afecta a la vivienda y afectados son propietarios y moradores, en otro lo es, el Patrimonio Nacional en su manifestación histórico-artístico y en su virtud lo que es o podría ser indiscutible e irremediable ruina a los fines de servir de morada no lo es a los de conservación, para

JULIÁN ALONSO GARCÍA

públicos y colisión de normas a los que se refiere JIMÉNEZ DE CISNEROS: de una parte, la legislación urbanística, que busca la demolición del estado ruinoso como forma de servir al interés público (seguridad de las personas y de los bienes), y de otra, la legislación protectora del patrimonio cultural, que persigue conservar a toda costa los edificios y conjuntos históricos⁷⁴⁴.

La competencia de la Administración que defiende el interés histórico no se limita a una mera intervención como interesada en el procedimiento declarativo, sino que condiciona decisivamente la postrera licencia u orden de ejecución, al punto de que sin la autorización cultural no procede el derribo del inmueble⁷⁴⁵. Así, ruina y demolición del edificio, según BARRERO RODRÍGUEZ, no constituyen necesariamente circunstancias aparejadas cuando de un bien perteneciente al patrimonio histórico se trata, aunque una sea la consecuencia natural de la otra. La demolición es una situación que debe ser enjuiciada caso a caso por los órganos de la Administración cultural atendiendo a

admiración, embellecimiento y contemplación de los inmuebles de que se trata, de ahí que, si en un supuesto se habla de consolidación y conservación de monumentos en el otro es la habitabilidad del inmueble y desalojo por sus habitantes [...] conflicto de intereses y fines de cada uno de ellos que se ponen de manifiesto de manera bien expresiva en la S. de 12 mayo 1978 al declarar que lo sociológicamente desde el punto de vista de las finalidades a que teológicamente se hallan ordenadas las viviendas y locales de negocio puede no ser exigible, si lo que puede ser desde el punto de vista de la conservación de aquellos inmuebles que, por sus características, circunstancias e historia, difieren de sus congéneres para convertirse en casos de singularidad, quedando en estos supuestos marginada toda consideración crematística por pesar más en ellos su carácter espiritual en cuanto bien común de una colectividad, la cual si bien es cierto respeta los derechos dominicales de quien los detenta sobre el bien en cuestión, le impone su conservación sobre aquélla [...]"

⁷⁴⁴ JIMÉNEZ DE CISNEROS, F., "Técnicas urbanísticas...", ob. cit., pág. 37.

⁷⁴⁵ La STS de 23 de septiembre de 1988 (Aranz. 1988, 7242) señala que el simple hecho de la ruina no implica de suyo la obligación para la Administración municipal de otorgar la licencia de derribo, "sino que ha de contarse con la autorización de la Comisión del Patrimonio y en su contenido ha de acomodarse a las exigencias sobre respeto de estructuras y fachada, volumen, etc., a las prescripciones o normativa específica aplicable; limitaciones que sin duda alcanzan a la rehabilitación del edificio o construcciones –dentro de los límites establecidos– interiores, en su caso."

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

los valores presentes en el bien⁷⁴⁶. El Tribunal Supremo en su sentencia de 18 de mayo de 1982 (Aranz. 1982, 3984), aún admitiendo que la ruina constituye una situación de puro hecho, mantiene esta misma idea de que no procede necesariamente la demolición del edificio que se halle en tal estado⁷⁴⁷. Dice así esta sentencia:

“[...] la situación de posible ruina de un edificio es una cuestión de puro hecho [...], de manera que un edificio puede encontrarse en ruina, y así habrá de declararse no sólo con independencia de las causas por las que ha llegado a tal estado, sino con independencia también de la posible calificación jurídica del edificio, (V. G. artístico o histórico, o catalogado de interés, etc.), porque el deterioro de un edificio no se detiene ante consideraciones estéticas ni jurídicas. Lo cual no quiere decir, naturalmente, que declarada la ruina de un edificio histórico o artístico la misma haya de ser seguida fatalmente de su demolición, porque en tales supuestos consideraciones culturales pueden imponer la conservación a ultranza del inmueble, con las reparaciones, reconstrucciones o sustituciones que se estimen precisas, por haber pasado ya a segundo plano la estricta relación dominical del propietario con el edificio, (art. 389 del C. Civ.), en aras del interés público.”

No obstante, ese poder de la Administración cultural para impedir una demolición de un inmueble que se halle en estado de ruina cede ante la inminencia de un peligro de daños a personas. Podemos decir que la LPCG contiene una prohibición tácita de demolición de un bien inmueble declarado como BIC, que

⁷⁴⁶ BARRERO RODRÍGUEZ, C., *La ordenación jurídica...*, ob. cit., pág. 507.

⁷⁴⁷ En el mismo sentido, la STS de 7 de mayo de 1984 (Aranz. 1984, 2857), la STS de 9 de febrero de 1988 (Aranz. 1988, 870), la STS de 20 de noviembre de 1991 (Aranz. 1991, 9154) y la STSJ de Castilla y León de 26 de noviembre de 2004 (Aranz. 2004, 316791), entre otras.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

solamente puede ser removida cuando la ruina sea inminente, en virtud de una autorización expresa de la Administración cultural. En estos casos prevalece el superior interés de seguridad de las personas sobre la preservación de los valores históricos⁷⁴⁸. Esta situación de peligro, según BENÍTEZ DE LUGO Y GUILLÉN, excluye la obligación del propietario de adoptar las medidas de conservación y consolidación necesarias para evitar el derrumbamiento del inmueble, y la sustituye por la de demolerlo⁷⁴⁹. En cualquier caso, el citado artículo 41 de la LPCG sugiere tal obligación de derribo –cuando menos parcial– de los elementos del edificio que sean estrictamente necesarios, manteniendo en la medida de lo posible aquellos que sean más singulares. Por consiguiente, sólo si la ruina es inminente tendría cabida la demolición de un inmueble declarado BIC⁷⁵⁰.

b) El régimen específico de las diversas categorías de bienes de interés cultural

⁷⁴⁸ En tal sentido, la STS de 20 de noviembre de 1991 (Aranz. 1991, 9154) prescribe lo siguiente:

“El conflicto, pues, entre la situación de peligro actual y cierto que justifica una declaración de ruina inminente y el interés público en salvaguardar el interés histórico o cultural del bien afectado, se resuelve siempre en favor de este último, al menos hasta la decisión de fondo, y únicamente resulta lícito adoptar medidas para garantizar la seguridad de las personas, pero siempre que no impliquen demoliciones, admitiéndose sólo éstas cuando sean estrictamente necesarias para la conservación del inmueble, previa autorización, [...]”

⁷⁴⁹ BENÍTEZ DE LUGO Y GUILLÉN, F., *El Patrimonio Cultural...*, ob. cit., pág. 201.

⁷⁵⁰ ALONSO IBÁÑEZ señala al respecto que, frente a la categoría de los BIC, la trascendencia del concepto legal de ruina en puridad debería quedar limitada a los supuestos en que sea inminente y total (*El patrimonio histórico. Destino...*, ob. cit., pág. 276). Por su parte, PAREJO ALFONSO mantiene que, en este supuesto de urgencia y peligro inminente, la viabilidad de la declaración de ruina queda sujeta a la apreciación que de la irrecuperabilidad del inmueble hagan los órganos especializados de la organización administrativa de protección del patrimonio histórico (“Urbanismo y Patrimonio...”, ob. cit., pág. 69).

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

Analizamos a continuación las particularidades que presenta la autorización de las actuaciones que afectan a las distintas categorías de inmuebles declarados BIC previstas en la LPCG⁷⁵¹, dejando para más adelante, por su especial singularidad, el régimen autorizador de los conjuntos históricos.

a') En los monumentos

El régimen común de control antes analizado, que faculta la realización de cualquier intervención en un inmueble declarado BIC, es de plena aplicación a la categoría que conforman los monumentos. Pero de forma singular, el artículo 43 de la LPCG vuelve a recordar la necesidad de autorización de las intervenciones que tienen lugar en esta emblemática categoría de inmuebles histórico-artísticos, de la siguiente forma:

“En ningún monumento podrá realizarse obra interior, exterior, señalización, instalación o cambio de uso que afecte directamente al inmueble o a cualquiera de sus partes integrantes, pertenencias o a su entorno delimitado, sin autorización expresa de la Consellería de Cultura.”

Son reproducibles, por tanto, las consideraciones hechas en su momento sobre el régimen autorizador de las intervenciones urbanísticas, en virtud del cual se requiere, como sabemos, además de la autorización de la Consellería de Cultura, la correspondiente licencia municipal. En este tipo de actuaciones damos

⁷⁵¹ La diferenciación del régimen aplicable en función de la clase de BIC evita la aplicación analógica del que es propio de otra categoría. En este sentido, debemos destacar lo manifestado en la STS de 2 de diciembre de 1994 (Aranz. 1994, 10023), que es del siguiente tenor:

“[...] el género son los Bienes de Interés Cultural (artículo 14.2 de la Ley), y las especies son los Monumentos, los Jardines, los Conjuntos y Sitios Históricos, las Zonas Arqueológicas y también los Parajes Pintorescos. Y de ello se deduce que las normas establecidas por la Ley para una clase de bienes (los Sitios Históricos y las Zonas Arqueológicas) no pueden sin más aplicarse al género (Bienes de Interés Cultural), antes al contrario, debemos concluir que las especialidades para un tipo de Bienes son propias y específicas de ese tipo, y no de otro.”

JULIÁN ALONSO GARCÍA

por sentada la obligación de presentar, para ser autorizado por el órgano cultural, el proyecto técnico definitivo de la obra que incluya las consideraciones de índole histórico, artístico o arqueológico que sean acordes con el valor cultural del monumento, así como lo señalado en relación con la exigencia de la aportación, a su término, de la memoria descriptiva de la obra y de los tratamientos aplicados, y de la documentación gráfica del proceso seguido. Igualmente reproduce la disposición transcrita la necesidad de autorización de la Consellería de las actuaciones que supongan un cambio de uso del inmueble, por lo que nos remitimos a lo ya expuesto⁷⁵².

En cualquier caso, la función controladora de la Administración cultural es primeramente de aplicación, según la disposición citada, a las obras interiores y exteriores en los monumentos. En esta categoría BIC la función de control en defensa del interés cultural alcanza niveles de tal entidad que relegan a un segundo plano otros intereses igualmente legítimos. Esto se manifiesta de forma evidente no sólo en la autorización de obras exteriores de los monumentos, sino también en las que se pretenden realizar en su interior, tal como se desprende de la STSJ de Castilla y León de 28 de enero de 2005 (Aranz. 2005, 54532)⁷⁵³. Así, esta sentencia antepone, en caso de conflicto, el derecho preferente a la protección del patrimonio histórico sobre el interés religioso, que encuentra su expresión en los actos litúrgicos a los que están destinados gran parte de los edificios de la Iglesia

⁷⁵² El régimen autorizatorio del desplazamiento de los BIC respecto de su entorno y de demolición antes expuesto también es de plena aplicación en relación con los monumentos aunque no lo indiquen expresamente las disposiciones reguladoras de esta categoría de bienes culturales.

⁷⁵³ Esta sentencia analiza el caso de una obra en el presbiterio de la capilla mayor de la Catedral de Ávila para acomodarlo a la liturgia derivada del Concilio Vaticano II –para poder celebrar los actos litúrgicos de cara a los feligreses, facilitando su máxima participación–, en la que se coloca una estructura de madera, más una rejilla y una losa de piedra, ocultando unas tumbas e impidiendo su pública visión y contemplación. Esta sentencia del TSJ de Castilla y León es confirmada en casación por la STS de 10 de febrero de 2009 (Aranz. 2009, 975).

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

declarados monumentos. De esta forma se argumenta en la citada sentencia la negativa a autorizar la realización de ciertas obras interiores en un templo religioso, basándose en dos aspectos prevalentes: la conservación física de los elementos afectados del inmueble –en este caso unas lápidas y sepulturas– y la función social distinta a la función litúrgica, de suerte que la realización del destino religioso del inmueble debe ceder ante el cometido social que cumple como monumento, como es el poder ser visitado, visto, estudiado, investigado, etc., y que la ejecución de aquellas obras impediría.

La instalación de señales y rótulos también requiere, según el artículo 43 de la LPCG, de la previa autorización cultural. Este precepto debemos confrontarlo con el artículo 39.2, que prohíbe en los monumentos y en otros inmuebles o espacios declarados BIC⁷⁵⁴ la colocación de publicidad⁷⁵⁵. Sin embargo, aunque aparentemente parecen contradictorias ambas disposiciones, no son tales, ya que, como advierte BARRERO RODRÍGUEZ, la prohibición sólo alcanza a aquellos rótulos, carteles, etc. que presentan una finalidad publicitaria, promovida por sujetos públicos o privados, que persiga de forma directa o indirecta la contratación de bienes y servicios, en el ejercicio de una actividad comercial, industrial, artesanal o profesional. Si por el contrario, lo anunciado es a título meramente informativo (señales de tráfico, carteles indicativos de calles, etc.) su instalación en el monumento es autorizable⁷⁵⁶.

El citado artículo 43 contiene también una obligación de obtener la autorización de la Administración de Patrimonio para colocar en los monumentos

⁷⁵⁴ Concretamente, en los jardines, sitios históricos, zonas arqueológicas, lugares de interés etnográfico y zonas paleontológicas.

⁷⁵⁵ Véase en el capítulo II el régimen general de estas prohibiciones legales.

⁷⁵⁶ BARRERO RODRÍGUEZ, C., *La ordenación jurídica...*, ob. cit., págs. 517-518.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

cualquier instalación. Con todo, la necesidad de obtener esta autorización no se extiende a la instalación de cables, antenas, etc., que están prohibidas en este tipo de inmuebles según el artículo 39.2 ya citado.

Sobre la autorización del cambio de uso en un monumento debemos añadir a lo ya expuesto con carácter general en relación con los BIC, muebles o inmuebles, que la autorización es preceptiva si el nuevo uso afecta, no solo al propio bien, sino también a cualquiera de sus partes integrantes, pertenencias o a su entorno delimitado.

La afección directa de la actuación al propio inmueble, a sus partes integrantes, pertenencias o a su entorno delimitado, no sólo es objeto de consideración a la hora de autorizar un cambio de uso; también las obras, señalizaciones e instalaciones con incidencia en estos ámbitos deben ser debidamente autorizados. En este sentido, la protección que se dispensa a los monumentos es más intensa que la que gozan otros inmuebles declarados BIC, al considerar como un todo, según se deduce del artículo 43, el propio monumento y todo lo accesorio que lo complementa⁷⁵⁷.

Otra prueba de esta intensidad en el tratamiento de los monumentos la constituye el mantenimiento de la exigencia legal de autorización de la Administración cultural respecto de las intervenciones que pretendan realizarse en los monumentos, cuando éstos estén situados dentro del ámbito de los conjuntos históricos que cuentan con plan especial de protección definitivamente aprobado, donde, como veremos más adelante, corresponde a los Ayuntamientos, con dicha salvedad, la autorización directa por medio de licencia de las actuaciones urbanísticas.

⁷⁵⁷ Al entorno de los inmuebles culturales nos referiremos más adelante.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

b') En los jardines históricos

A diferencia de la LPHE, la LPCG no incluye un precepto específico que establezca de forma expresa, como en el caso de los monumentos, la necesidad de autorización administrativa para ejecutar obras que afecten a los jardines históricos declarados BIC⁷⁵⁸. Debemos considerar, por tanto, las actuaciones promovidas en los inmuebles que integran esta categoría, del mismo modo que sucede con el resto de BIC, sujetas a la genérica autorización de la Consellería de Cultura, previa al otorgamiento de la licencia municipal.

Tal exigencia no decae aunque el jardín en cuestión se encuentre dentro de un ámbito ordenado por un instrumento de planeamiento, a pesar de que la LPCG contempla la posibilidad, que no la obligación, de redactar una figura de esta naturaleza para ordenar estos elementos integrantes del patrimonio cultural⁷⁵⁹. Así lo dispone el artículo 48.2:

“Los jardines históricos y las zonas paleontológicas podrán ordenarse mediante las figuras de planeamiento previstas en el apartado anterior⁷⁶⁰.”

⁷⁵⁸ El artículo 19.2 de la LPHE prevé esa exigencia de la siguiente forma:

“Las obras que afecten a los Jardines Históricos declarados de interés cultural y a su entorno, así como la colocación en ellos de cualquier clase de rótulo, señal o símbolo, necesitarán autorización expresa de los Organismos competentes para la ejecución de esta Ley.”

⁷⁵⁹ Si ejerce el ente local esa facultad de ordenación, el instrumento de planeamiento ordenador del jardín histórico deberá ser informado favorablemente por la Administración cultural.

⁷⁶⁰ Se refiere a los planes especiales de protección u otro instrumento de planeamiento ordenador de los sitios o territorios históricos, zonas arqueológicas o lugares de interés etnográfico.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

No sucede, pues, con los jardines históricos lo que veremos en páginas posteriores sobre la asunción plena por parte de los Ayuntamientos de la función autorizatoria aplicable a las actuaciones en los conjuntos históricos con plan especial de protección definitivamente aprobado. Así, en el caso de que el ente local ejerza la facultad de ordenación que le otorga el precepto citado, correspondería a los órganos de la Administración cultural la realización, por medio de informe, de un primer control sobre el instrumento de planeamiento ordenador del jardín histórico, al que seguiría un segundo control sobre la actuación concreta sobre éste, autorización mediante.

c') En los sitios o territorios históricos

Los sitios o territorios históricos también son susceptibles de ser ordenados mediante una figura de planeamiento. El artículo 48.1 de la LPCG lo establece de la siguiente forma:

“Los sitios o territorios históricos, las zonas arqueológicas y los lugares de interés etnográfico se ordenarán mediante planes especiales de protección u otro instrumento de planeamiento que cumpla las exigencias establecidas en esta ley.”

No obstante, a diferencia de lo dispuesto para los jardines históricos y las zonas paleontológicas, el instrumento ordenador del ámbito afectado es de obligatoria aprobación. En realidad, la ausencia de plazos y de un destinatario específico para completarlo, convierte el mandato en irrelevante. En cualquier caso, la aprobación de este instrumento, sea de naturaleza urbanística o de otra índole, no excluye la necesidad de someter la actuación proyectada al control de la Administración cultural, previo a la licencia municipal.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

De entre los BIC encuadrados en la categoría de sitio o territorio histórico destaca, por su singularidad y por su proyección exterior, el Camino de Santiago. La exigencia de recabar la autorización de la Consellería de Cultura para realizar cualquier actuación urbanística que afecte a este bien cultural, se ve reforzada con lo dispuesto en la LPCS⁷⁶¹. Así lo prescribe su artículo 18.2, tal como recordamos en el capítulo anterior:

“El otorgamiento de licencias municipales para actividades autorizables que afecten al Camino de Santiago, a sus zonas laterales de protección y a la zona de protección del entorno precisará de la resolución previa de la Consellería de Cultura, previo informe preceptivo del Comité Asesor del Camino de Santiago. Por tanto, no podrá otorgarse la licencia hasta que la autorización sea notificada al ayuntamiento.”

Como puede observarse en la disposición transcrita, la autorización de la Consellería se extiende no sólo a la propia vía pública, que es según el artículo 4 de la LPCG el verdadero objeto de la declaración del Camino como BIC –y en concreto, como territorio histórico–, sino también a las zonas que componen su área de influencia⁷⁶². Además, podemos encontrar en la LPCS prohibiciones legales que limitan las potestades autorizatorias de la Administración cultural y que también deben respetar los sujetos actuantes sobre el Camino de Santiago. En función de cual sea la zona de protección afectada, se establecen diversas

⁷⁶¹ Sobre la obligación de recabar la autorización de la Consellería de Cultura en relación con las actuaciones que tengan lugar en el Camino de Santiago, véase ALONSO GARCÍA, J., *La protección jurídica...*, ob. cit., págs. 112-116.

⁷⁶² Estas zonas son, conforme a la LPCS, la zona de dominio público –o camino propiamente dicho–, las zonas laterales de protección a ambos lados de la anterior, y la zona de protección del entorno.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

prohibiciones que van en último término orientadas a preservar los valores del Camino y a impedir su deterioro⁷⁶³.

d') En las zonas arqueológicas

Las zonas arqueológicas, como los sitios o territorios históricos, también serán objeto de un instrumento de planeamiento de obligatoria aprobación según el mismo artículo 48.1 de la LPCG, que no contempla mecanismos para imponer esa obligación. Tanto si se aprueba dicho plan como si no, también es preceptiva la autorización de la Consellería de Cultura, que antecede a la licencia urbanística, de las actuaciones que afecten e dichas zonas, según el mandato genérico del artículo 37.

⁷⁶³ Podemos sistematizar las prohibiciones legales previstas en la LPCS de la siguiente manera:

En la zona de dominio público: la utilización que pueda suponer peligro de destrucción o deterioro o sea incompatible con la preservación de los valores del Camino (artículo 9.1).

En las zonas laterales de protección:

- Actividades constructivas (artículo 11.2.b)).
- Explotaciones propias de carreteras (artículo 11.2.c)).
- Tala de arbolado (artículo 11.2.d)).
- Nuevas alineaciones y aumentos de edificabilidad (artículo 18.3)
- Parcelaciones y agregaciones, mientras no se apruebe el Plan especial de protección y promoción del Camino (disposición transitoria 3^a).

En la zona de protección del entorno:

- Todo tipo de publicidad (artículo 16.3.a)).
- Explotación minera (artículo 16.3.b)).
- Extracción de grava y arena (artículo 16.3.c)).
- Nuevas alineaciones y aumentos de edificabilidad (artículo 18.3)
- Parcelaciones y agregaciones, mientras no se apruebe el Plan especial de protección y promoción del Camino (disposición transitoria 3^a).

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

Por otra parte, el apartado 3 del artículo 48 de la LPCG contiene una obligación específica en relación con las actuaciones en este tipo de bienes culturales, común con las que tienen lugar en las zonas paleontológicas, que se formula de la siguiente manera:

“Cualquier remoción de tierras de una zona arqueológica o zona paleontológica habrá de ser autorizada por la Consellería de Cultura, con independencia de que exista o no un instrumento urbanístico de protección.”

Se trata de una exigencia que afecta a actuaciones en estas zonas arqueológicas, que habrán de someterse al régimen autorizador específico que rige para todos los bienes que conforman el patrimonio arqueológico de Galicia, cuando el movimiento de tierras consista en una actuación urbanística con finalidad arqueológica o ajena a ésta⁷⁶⁴. De esta forma, para que dicha actuación, desprovista inicialmente de una motivación arqueológica, sea debidamente autorizada en la zona, debe ir precedida de las actividades de tal naturaleza que sean requeridas, o realizarse simultánea o posteriormente a su ejecución, cuando así lo disponga la Administración cultural o lo imponga el plan de ordenación vigente. En ese sentido, el artículo 63.1 de la LPCG –de aplicación también cuando la actuación afecta a conjuntos históricos o a yacimientos catalogados o inventariados– impone al promotor la obligación de presentar a la Consellería de

⁷⁶⁴ En este mismo capítulo se abordan este tipo de autorizaciones cuya especialidad radica en su particular objeto: los bienes arqueológicos.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

Cultura en aquellos supuestos, un proyecto arqueológico previo a la realización de una obra⁷⁶⁵.

En cualquier caso, exista o no instrumento de planeamiento que ordene la zona arqueológica, y consista la obra en proyecto en una remoción de tierras o en otro tipo de actuación, motivada o no en razones arqueológicas, sigue siendo preceptiva la autorización que deben emitir los órganos culturales.

e') En los lugares de interés etnográfico

En los lugares de interés etnográfico es de aplicación el mismo régimen antes indicado al referirnos a las zonas arqueológicas y a los sitios o territorios históricos, de autorización administrativa de las intervenciones, haya sido aprobado o no el preceptivo plan urbanístico de protección. En cualquier caso se mantiene el mandato genérico del artículo 37 que establece el sometimiento a autorización de cualquier actuación que pretenda realizarse en un BIC inmueble.

f') En las zonas paleontológicas

Del mismo modo que sucede en los jardines históricos, la exigencia de obtener la autorización cultural y la urbanística se mantiene, conforme al artículo 48.2 de la LPCG, cuando se pretende acometer una intervención en una zona paleontológica, aunque ésta se encuentre dentro del ámbito de un instrumento de planeamiento.

También es de aplicación lo antes señalado al analizar la autorización de la Consellería de Cultura de las intervenciones en las zonas arqueológicas, cuando la

⁷⁶⁵ Profundizaremos en esta obligación al analizar en la parte final de este mismo capítulo las cargas arqueológicas impuestas a los promotores de obras, con independencia de que los terrenos en los que se ejecuten gocen o no de una declaración formal de valor cultural.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

actuación implique remoción de tierras en una zona paleontológica, conforme a lo dispuesto en el artículo 48.3 de la LPCG.

B) EL RÉGIMEN TRANSITORIO DE CONTROL DE LAS ACTUACIONES EN LOS BIENES DE INTERÉS CULTURAL

a) En inmuebles incluidos en el ámbito de una declaración de bien de interés cultural en tramitación

El artículo 1.2 de la LPCG presenta a esta ley como un instrumento que tiene entre sus aspiraciones esenciales la protección y conservación del patrimonio cultural de Galicia, para garantizar su transmisión a generaciones futuras. Para lograr esos ambiciosos objetivos, la Ley contempla el mecanismo de la declaración formal de valor cultural, que permite dotar al bien cultural de un régimen jurídico estable; que es de máxima protección en el caso de los BIC, por gozar éstos de una consideración cultural superior. Pero este régimen jurídico protector no es de aplicación repentina, sino que requiere una implantación progresiva. Para garantizar la preservación de los valores culturales de los bienes que previsiblemente van a disfrutar en el futuro de un régimen permanente, la Ley se dota de técnicas de protección provisionales que operarán durante la sustanciación de los procedimientos de declaración de los BIC. De entre estos mecanismos, por el objeto de nuestro estudio, analizamos con más detenimiento la función de control que ejerce la Administración sobre las intervenciones que afectan a los bienes inmuebles que se encuentran inmersos en un procedimiento de declaración formal.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

a') La protección provisional de los bienes objeto de un expediente de declaración

a") La aplicación transitoria del régimen de los bienes de interés cultural como mecanismo cautelar de protección

El régimen jurídico de control administrativo de las actuaciones que afectan a los bienes inmuebles pertenecientes al patrimonio cultural de Galicia que gozan de la condición de BIC, como decíamos, no es de aplicación automática y permanente, sino que requiere una implantación provisional previa. La LPCG –como la LPHE– no desconoce que la declaración de interés cultural de un bien precisa de un expediente prolongado en el tiempo, y durante su tramitación el futuro BIC no debe estar desprotegido. Así formula este régimen transitorio de protección el artículo 10.3 de la LPCG:

“La incoación de un expediente para la declaración de un bien de interés cultural determinará, respecto al bien afectado, la aplicación inmediata y provisional del régimen de protección previsto en la presente ley para los bienes ya declarados. En caso de bienes inmuebles, además, será de aplicación lo estipulado en el artículo 35.1 de la presente ley⁷⁶⁶.”

De entre las medidas de protección previstas por la Ley durante la vigencia de este período transitorio se encuentra la preceptiva autorización cultural que, conforme al artículo 37 de la LPCG, deberá ser solicitada y obtenida para poder realizarse cualquier intervención que afecte a los futuros BIC de naturaleza inmueble; aunque para que su ejecución sea efectiva, como veremos más adelante, habrá que esperar a la declaración de valor cultural. La Administración cultural se

⁷⁶⁶ Analizaremos más adelante el régimen transitorio específico del artículo 35.1 de suspensión de licencias y de los efectos de las ya concedidas, aplicable a los bienes inmuebles.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

ve así sometida a la obligación de pronunciarse –autorizando en su caso– sobre las actuaciones que le sean solicitadas y que afecten a inmuebles que de forma temporal –y acaso de forma definitiva si finalmente se produce la declaración formal– estén sujetos al régimen de protección previsto para los BIC declarados⁷⁶⁷.

La indicada exigencia de autorización de las intervenciones y de las demás exigencias legales que componen el régimen provisional aplicable a los BIC, nos sitúa ante un mecanismo cautelar de protección orientado a garantizar la integridad y preservación de los valores culturales del bien objeto de la futura declaración. En ese sentido, BARRERO RODRÍGUEZ destaca la función del régimen provisional previsto en el artículo 11.1 de la LPHE –equivalente al citado 10.3 de la LPCG– para preservar los presuntos valores culturales con los que cuenta un bien durante el período de tramitación del expediente de declaración formal, que puede ser largo, y evitar así todo riesgo de desaparición⁷⁶⁸. Por su parte, ÁLVAREZ ÁLVAREZ mantiene que el precepto en cuestión evita la frustración de los efectos de la declaración, impidiendo la realización, en fraude de ley, de actos que buscan burlar las limitaciones que se ven venir, adelantándose a ellas⁷⁶⁹. La STS de 31 de enero de 1981⁷⁷⁰ (Aranz. 1981, 1024) resume perfectamente la finalidad del mecanismo cautelar por el que se anticipa la

⁷⁶⁷ No obstante, como veremos en páginas posteriores, si la actuación en cuestión está sujeta a licencia, no podrá ejecutarse hasta su concesión, lo que no sucederá sino una vez resuelto el expediente de declaración de BIC.

⁷⁶⁸ BARRERO RODRÍGUEZ, C., *La ordenación jurídica...*, ob. cit., págs. 273-274 y *La ordenación urbanística...*, ob. cit., pág. 61.

⁷⁶⁹ ÁLVAREZ ÁLVAREZ, J. L., *Estudios sobre el patrimonio...*, ob. cit., pág. 144.

⁷⁷⁰ Dictada durante la vigencia de la antigua Ley de 13 de mayo de 1933, sobre defensa, conservación y acrecentamiento del patrimonio histórico-artístico nacional.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

obligación de obtener la autorización cultural, previamente a la declaración formal de valor histórico-artístico:

“[...] la prohibición de realizar obra alguna sin la previa obtención de la citada autorización ministerial opera, como es obvio, sobre todos aquellos monumentos y edificios que no han sido aún demolidos y constituye una medida urgente y provisional que tiene como objeto inmediato que, durante la tramitación del expediente y a resultas de su resolución definitiva, no se produzcan daños o pérdidas irreparables en los mismos con independencia de la fecha en que sus propietarios hubieran solicitado licencia municipal e incluso que la hubieran obtenido, ya que así lo exigen los términos, sentido y finalidad de la citada legislación protectora del patrimonio cultural de la nación.”

b”) Operatividad del régimen transitorio aplicable a los bienes en trámite de declaración

La aplicación del régimen de aplicación provisional de los BIC para los bienes objeto de un expediente de declaración, mientras éste se está tramitando, en ningún momento implica una vulneración del principio de seguridad jurídica consagrado en la Constitución española. Así lo confirma el Tribunal Supremo en su sentencia de 1 de julio de 1985 (Aranz. 1985, 4925), que declara que ese principio superior queda en todo momento garantizado cuando es conocido el acto de incoación con las consecuencias que éste tiene⁷⁷¹. Deben, pues, los interesados

⁷⁷¹ Declara esto el TS en dicha sentencia, a propósito de una obra que pretendía realizarse en el ámbito de la de declaración de un conjunto histórico-artístico:

“[...] desde que se inicia el expediente la ejecución de cualquier obra incluida en el perímetro del Conjunto, deberá someterse a la aprobación previa de la Dirección General del Patrimonio Artístico, u órgano autonómico correspondiente al que hayan sido transferidas tales competencias, por lo tanto y dado que el proyecto de obras presentado por la actora,

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

conocer, a través de la notificación y publicación de aquel acto, las consecuencias jurídicas que la aplicación del régimen transitorio produce en sus derechos y expectativas. En tal sentido, debemos recordar que el propio artículo 10 de la LPCG dispone en su apartado 1 que la incoación del expediente será notificada a los interesados y al ayuntamiento en que se ubique el bien, y en su apartado 2, que, sin perjuicio de su eficacia desde la notificación, la resolución de incoación se publicará en el *DOG* y en el *BOE*. Además, este mismo precepto establece que, cuando el expediente afecte a bienes inmuebles, se dará audiencia al ayuntamiento correspondiente y se abrirá un plazo mínimo de información pública de un mes⁷⁷².

adolecía de tal aprobación previa, ha de estimarse igualmente adecuada a derecho la denegación de la licencia solicitada, fundada en esta causa, sin que ello suponga, como alega la actora, vulneración alguna del principio de Seguridad jurídica que de una forma expresa recoge el artículo 9.3 de la Constitución, pues incoado el expediente bastantes meses antes de que solicitara la licencia, pudo tener perfecto conocimiento de las consecuencias jurídicas que la aplicación de dicha normativa implicaba para sus aspiraciones, sin que por otro lado tales normas hagan otra cosa, que procurar un especial control de aquellas actividades que puedan afectar al interés socio-cultural que protegen, autorizando tales actuaciones en cuanto que este interés quede a salvo.”

Añade la citada sentencia lo siguiente:

“[...] no puede entenderse –como lo hace la apelante–, que se haya atentado a los principios de legalidad y seguridad jurídica que proclama el artículo 9.3 de la Constitución Española, porque, va dicho, la citada prescripción resulta establecida por aludido artículo 17 de la Ley [de 13 mayo 1933], ni inseguridad alguna se puede producir con la aplicación –ciertamente reiterada y uniforme– de su inequívoco mandato, sobre todo cuando, precisamente, se trata de una materia que queda expresamente protegida por la Constitución misma, que con insistencia se invoca, ya que su artículo 46, según acertadamente recordó la sentencia de esta Sala de 13 de abril de 1981, dispone que «los poderes públicos garantizarán la conservación y promoverán el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad»”.

⁷⁷² El artículo 7.3 del Decreto 430/1991, de 30 de diciembre, sobre tramitación para la declaración de bien de interés cultural y creación del Registro de Bienes de Interés Cultural de Galicia, dispone al respecto lo siguiente:

“Si la resolución de incoación de expediente de declaración de bien de interés cultural fuese favorable, se comunicará a los interesados así como al ayuntamiento o ayuntamientos en los que éste radique.

a) La incoación de declaración de bien de interés cultural se publicará en el «Diario Oficial de Galicia» sin perjuicio de su eficacia desde la notificación. Si se trata de bienes

JULIÁN ALONSO GARCÍA

No obstante demorarse su eficacia desde la notificación, es el acuerdo de incoación del expediente el acto que determina para los bienes afectados la aplicación provisional del régimen de protección previsto para los BIC, tal como mantiene el Tribunal Supremo en su sentencia de 4 de mayo de 1999 (Aranz. 1999, 3890)⁷⁷³.

La trascendencia de la incoación del expediente de declaración de un BIC es indudable, por lo que supone de alteración de las facultades y expectativas de los titulares de derechos sobre los bienes afectados. Ello permite, siguiendo la doctrina del Tribunal Supremo, considerar la decisión de incoación como un acto de trámite cualificado que puede ser directamente impugnado. En este sentido, la sentencia de 11 junio 2012 (Aranz. 2012, 8252) declara que “el acuerdo de inicio

inmuebles, se abrirá un período de información pública por un plazo de diez días hábiles, y se dará audiencia al ayuntamiento o ayuntamientos con competencia en el territorio en el que esté ubicado el bien objeto de incoación.

b) Se comunicará, así mismo, dicha incoación para su inscripción preventiva en el Registro de Bienes de Interés Cultural de Galicia.”

Se completa este precepto con el artículo 13 del Decreto 232/2008, de 2 de octubre, que regula el Inventario general del patrimonio cultural de Galicia, referido a la publicación y notificación de la incoación de los expedientes para la incorporación en ese instrumento de los bienes declarados de interés cultural, catalogados o simplemente inventariados. Dice así dicho artículo:

“1. La incoación del procedimiento de inclusión en el Inventario general del patrimonio cultural de Galicia será objeto de publicación en el «Diario Oficial de Galicia». Será, asimismo, notificada a las/os propietarias/os de los bienes o personas titulares de otros derechos sobre éstos que se pudieran ver afectados.

2. Cuando se trate de bienes inmuebles o de actividades constitutivas del patrimonio inmaterial, se comunicará en todo caso a los ayuntamientos afectados.

3. Se notificará, asimismo, a las personas o entidades que hayan instado la inclusión y a las/os demás interesadas/os en el procedimiento.”

⁷⁷³ Así lo declara dicha sentencia:

“Ciertamente, la declaración de interés cultural de un bien requiere la tramitación de un expediente –artículo 9 de la Ley 16/1985–, determinando la mera incoación de dicho expediente, la aplicación provisional del régimen de protección previsto para los bienes de interés cultural –artículo 11– [...]”

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

del procedimiento de declaración de interés cultural de un bien altera sustancialmente el contenido de facultades y obligaciones sobre el bien que es objeto de aquél y que, por tanto, se trata de un acto de trámite cualificado susceptible de recurso.”⁷⁷⁴

La finalización del régimen provisional tendría lugar una vez resuelto el expediente de declaración del bien afectado como BIC o si transcurre el plazo para su resolución sin un pronunciamiento de la Consellería de Cultura, en cuyo caso se consideraría caducado. En este sentido, el artículo 12.3 de la LPCG establece que dicho expediente “habrá de resolverse en el plazo máximo de veinte meses, a contar a partir de la fecha en que fue incoado”, y una vez transcurrido éste “se producirá la caducidad del expediente si se solicitase el archivo de las actuaciones o si dentro de los sesenta días siguientes no se dicta resolución.” Más infrecuente es el caso de que la finalización del procedimiento para la declaración de un BIC tenga lugar a través de una resolución de improcedencia⁷⁷⁵. También esta decisión administrativa produce para los sujetos afectados el efecto restitutorio de las facultades de las que gozaban con anterioridad al inicio del expediente.

⁷⁷⁴ En parecidos términos, el Tribunal Supremo, en su sentencia de 21 de febrero de 1989 (Aranz. 1989, 1379), considera como acto de trámite cualificado el acuerdo por el que se incoa el expediente de declaración de valor cultural de un inmueble, al entender que tal acto administrativo “no participa de la naturaleza jurídica de acto-trámite puro, aunque sea iniciador de un procedimiento, al llevar el mismo aparejada, además de esa actividad, unas consecuencias en otras situaciones jurídicas ajenas al procedimiento mismo”, cuales son las derivadas del régimen temporal de protección de los bienes declarados.

⁷⁷⁵ Ejemplo de lo dicho lo constituye la frustrada declaración del barrio de Ferrol Vello como BIC con la categoría de conjunto histórico (resolución de 8 de marzo de 2010, de la Dirección General del Patrimonio Cultural, publicada en el *DOG* de 21 de abril), aunque con posterioridad se tramitó un nuevo expediente que, ese sí, culminó con la esperada declaración. La razón de la improcedencia de la primera declaración radicó en que el expediente sólo contaba con el informe favorable de una institución consultiva de las previstas en el artículo 7 de la LPCG, cuando el artículo 9.3 exige al menos el de dos de ellas.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

b') La suspensión de las licencias y de sus efectos respecto de los inmuebles en trámite de declaración

a") Los efectos suspensivos del acuerdo de incoación del expediente de declaración de un bien de interés cultural inmueble

Los BIC de naturaleza inmueble, como anticipa el citado artículo 10.3 de la LPCG, están sometidos a un régimen más específico de control por parte de la Administración cultural, que, como sabemos, se complementa con el previsto en el orden urbanístico. Éste último sufre una alteración temporal en sus mecanismos de intervención, tal como dispone el artículo 35.1 de la LPCG:

“La incoación de un expediente de declaración de bien de interés cultural respecto a un inmueble determinará la suspensión de las correspondientes licencias municipales de parcelación, edificación o demolición en las zonas afectadas, así como de los efectos de las ya otorgadas. La suspensión dependerá de la resolución o caducidad del expediente incoado.

La incoación de un expediente de declaración de un BIC da lugar, pues, a la aplicación temporal del régimen de protección previsto en la Ley para los bienes que gozan de esa condición, que, de tratarse de inmuebles, comprenderá también la suspensión de la tramitación y de los efectos de las licencias de parcelación, edificación o demolición, hasta que se resuelva o caduque aquel expediente. Una vez más, tal como afirma BARRERO RODRÍGUEZ, nos encontramos con una disposición legal que deja sentir sus efectos en dos órdenes

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

normativos y competenciales diferentes: el protector del patrimonio cultural y el urbanístico⁷⁷⁶.

Los efectos de la incoación del expediente de declaración de un BIC inmueble tienen a varios sujetos como destinatarios: por un lado, impide a la Administración urbanística continuar la tramitación de las licencias en curso; por otro, imposibilita a los particulares iniciar o seguir ejecutando la obra autorizada. Pero además el hecho de que se suspenda la tramitación de las licencias municipales a partir de la incoación del expediente declarativo de BIC no altera la obligación de la Consellería de dictar, conforme al artículo 37 de la LPCG, la resolución autorizatoria que proceda, si nos atenemos al artículo 10.3 antes citado, ya que, como ya hemos señalado en este mismo capítulo, el procedimiento que se sustancia en el ámbito cultural precede al urbanístico. Sería, por tanto, sólo este último procedimiento el que se paralizaría si fuera previamente iniciado.

En cualquier caso, la aplicación del artículo 35.1 de la LPCG puede provocar las siguientes situaciones:

1.^a Suspensión del procedimiento de otorgamiento de una licencia iniciado y no resuelto con anterioridad a la incoación de un expediente de declaración de BIC.

2.^a Suspensión del inicio de la ejecución de una intervención autorizada en virtud de una licencia concedida con anterioridad a la incoación de un expediente de declaración de BIC.

⁷⁷⁶ BARRERO RODRÍGUEZ, C., *La ordenación jurídica...*, ob. cit., pág. 274.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

3.^a Paralización de una intervención que se encuentre en curso de ejecución, que haya sido autorizada en virtud de una licencia concedida con anterioridad a la incoación de un expediente de declaración de BIC.

En el mismo sentido ya apuntado al referirnos al régimen general de protección previsto para los BIC, la efectividad del régimen transitorio previsto para los bienes inmuebles la da el acto de incoación del expediente de declaración, no un acuerdo *ad hoc* que declare los efectos suspensivos de las licencias y de sus efectos. Así lo entiende GÓMEZ MELERO, quien considera que la suspensión iría implícita en el acuerdo de incoación, no siendo necesario un acuerdo expreso, aunque en los diarios oficiales en los que aquel se publique se suele hacer constar expresamente los indicados efectos suspensivos⁷⁷⁷. En cualquier caso, como observa ALEGRE ÁVILA, la obligación del órgano de la Administración cultural de notificar la incoación del expediente de declaración de un BIC a los interesados y al ayuntamiento en el que se ubique el bien –así lo ordena el artículo 10.1 de la LPCG–, traslada al ámbito municipal la función de adoptar las medidas que sean precisas para que el cumplimiento de la suspensión de licencias y de sus efectos sea efectiva⁷⁷⁸. Ello se traduce en la paralización por parte del órgano municipal competente, del procedimiento de otorgamiento de las licencias en tramitación y de las obras que ya se estuvieran ejecutando, o en la adopción de las medidas que impidan su inicio, utilizando en su caso la vía de la ejecución forzosa.

En caso de que la resolución declare el inmueble como BIC, se le aplicará de forma permanente el régimen jurídico que le sea propio; pero si el procedimiento caduca, los titulares interesados recuperan las facultades urbanísticas suspendidas o el derecho a la prosecución del expediente de

⁷⁷⁷ GÓMEZ MELERO, J. G., *La protección del patrimonio...*, ob. cit., pág. 194.

⁷⁷⁸ ALEGRE ÁVILA, J. M., *Evolución y régimen...*, t. II., ob. cit., págs. 114-115.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

concesión de licencia. La cesación de los efectos de la medida cautelar depende así, de conformidad con el último inciso del artículo 35.1, de la resolución del expediente o del agotamiento de su plazo de tramitación sin el pronunciamiento de la Administración cultural, no siendo necesario que ésta dicte un acto expreso de revocación de la suspensión, como señala ALONSO IBÁÑEZ⁷⁷⁹. Además, podemos entender, conforme a dicha disposición, que un expediente de declaración de BIC caducado carecerá de virtualidad para interrumpir el plazo de concesión de la licencia urbanística, de tal suerte que podría operar, en su caso, la regla general del silencio positivo del artículo 195.5 de la LOUG⁷⁸⁰.

b”) Actuaciones urbanísticas suspendidas por la incoación del expediente de declaración

El acuerdo de incoación de un BIC no suspende, sin embargo, conforme al artículo 35.2 de la LPCG, aquellas obras “que, por causa de fuerza mayor, interés general o urgencia, hubiesen de realizarse con carácter inaplazable”. Para que puedan ejecutarse estas obras se precisará de la autorización de los organismos competentes de la Conselleria de Cultura. A tal efecto, entiende GÓMEZ MELERO que en el expediente para la obtención de la autorización cultural deberán acreditarse las razones excepcionales que avalen la situación de fuerza mayor que permita la realización de la obra⁷⁸¹, y lo mismo podríamos

⁷⁷⁹ ALONSO IBÁÑEZ, M. R., *El patrimonio histórico. Destino...*, ob. cit., pág. 379.

⁷⁸⁰ En su momento hemos manifestado que esta regla general del otorgamiento presunto de una licencia urbanística por el transcurso del plazo de resolución se exceptiona cuando es preceptiva además la autorización cultural; pero, al caducar el expediente de declaración de BIC, la situación jurídica del inmueble afectado vuelve a su estado originario, en el que cualquier intervención deja de ser objeto de control por parte de la Administración cultural.

⁷⁸¹ GÓMEZ MELERO, J. G., *La protección del patrimonio...*, ob. cit., pág. 181.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

afirmar si las razones que la justifican son el interés general o la urgencia⁷⁸². En cualquier caso, las razones de fuerza mayor que justifican la realización inaplazable de las obras deben entenderse de forma restrictiva, según GARCÍA-ESCUADERO y PENDÁS GARCÍA, “puesto que en ningún caso debe ponerse en peligro el objetivo esencial de protección del patrimonio.”⁷⁸³

Por otra parte, aunque no lo diga expresamente la norma, la suspensión de las obras de parcelación, edificación o demolición en las zonas afectadas por la futura declaración de BIC no sólo afecta a aquellas que están sujetas a licencia urbanística. También la incoación del expediente de declaración tiene efecto suspensivo de aquellas actuaciones promovidas por las Administraciones públicas que, por su contenido, serían susceptibles de licencia, y que están exentas de tener que someterse a este medio de control, estén o no iniciadas. Así lo confirma la STS de 11 junio 2012 (Aranz. 2012, 8252), al afirmar que, de aplicarse la norma en sentido estricto, se vulneraría el espíritu de superior tutela que preside la protección de los bienes de interés cultural. Además, tal como se advierte en la misma sentencia, en el momento en que se promulga la LPHE todas las obras de edificación y uso del suelo, incluidas las promovidas por las administraciones públicas, estaban sujetas a licencia municipal. En consecuencia, entendemos que es el contenido de la actuación –parcelación, edificación o demolición–, y no la condición del que la promueve, ni su título habilitante, lo que determina la aplicabilidad del régimen transitorio de suspensión de licencias y de sus efectos. Por las mismas razones, las órdenes de ejecución dictadas por los órganos municipales deben sufrir el mismo efecto suspensivo.

⁷⁸² El artículo 16.1 de la LPHE sólo contempla la fuerza mayor como causa de excepción de la suspensión de las licencias y sus efectos.

⁷⁸³ GARCÍA-ESCUADERO, P. y PENDÁS GARCÍA, B., *El nuevo régimen...*, ob. cit., págs. 159-160.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

c”) Indemnizabilidad por los perjuicios derivados de la suspensión de las licencias y de sus efectos

Tanto si finalmente un inmueble es declarado BIC, como si no adquiere tal condición, por haber caducado el expediente o porque éste concluye con una resolución de improcedencia, se producen unos perjuicios derivados del transcurso del plazo, con frecuencia prolongado, durante el que tiene lugar la suspensión de la licencia o de sus efectos. Tales perjuicios deben ser oportunamente resarcidos si el promotor afectado sufre una lesión que reúna las condiciones legalmente exigibles para ser debidamente reparadas por la Administración, conforme a la legislación reguladora de la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas⁷⁸⁴. En concreto, las diversas situaciones que darían lugar a indemnización serían las siguientes:

1.^a Cuando la suspensión afecta a una licencia ya otorgada, haya sido iniciada o no la intervención autorizada, y la declaración de BIC es incompatible con la citada licencia: Esta situación, que según GARCÍA-ESCUADERO y PENDÁS GARCÍA parte de un acto administrativo firme que ha creado derechos

⁷⁸⁴ El marco normativo de la responsabilidad administrativa patrimonial lo encabeza el artículo 106.2 de la Constitución española, que reconoce el derecho de los particulares a ser indemnizados de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes o derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público. Este derecho constitucionalmente reconocido ha sido desarrollado legalmente por los artículos 139 y siguientes de la LRJPAC, y requiere para su reconocimiento la concurrencia de los siguientes requisitos: la existencia de un daño efectivo, evaluable económicamente e individualizado en relación a una persona o grupo de personas; que el daño sea antijurídico, en el sentido de que la persona que lo sufra no tenga el deber jurídico de soportarlo de acuerdo con la ley; una relación de causalidad entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, de tal suerte que el daño sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de un servicio público o actividad administrativa; ausencia de fuerza mayor, y que la reclamación se efectúe en el plazo de un año desde que se produce el hecho o el acto que motiva la indemnización o se manifieste su efecto lesivo. Las disposiciones de la LRJPAC sobre responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, a su vez, son desarrolladas por el Real decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

para el interesado y puede haber dado lugar a importantes inversiones, podría ser generadora de responsabilidad administrativa “pues la lesión producida es sin duda consecuencia de los servicios públicos”⁷⁸⁵. GÓMEZ MELERO es más tajante al afirmar que, si la licencia resulta sobrevenidamente incompatible con la declaración de BIC, se deberá revocar e indemnizar⁷⁸⁶.

2.^a Cuando el expediente para la declaración del BIC caduca o finaliza con un acuerdo de improcedencia, ya afecte la suspensión a la tramitación de la licencia o de sus efectos: En cualquiera de estos casos, entendemos, del mismo modo que GÓMEZ MELERO, que el promotor tendrá derecho a la indemnización ya que no tiene el deber de soportar el retraso que origina la tramitación del expediente. En ese mismo sentido, ALEGRE ÁVILA mantiene que la indemnización alcanza su máxima expresión en el caso de caducidad del expediente, por constituir la actuación de los poderes públicos una grave negligencia cuya responsabilidad debe equipararse a la exigible por dolo, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 1107 del CC⁷⁸⁷.

3.^a Cuando lo suspendido es la tramitación del procedimiento para el otorgamiento de una licencia iniciado con anterioridad a la incoación de un expediente de declaración de BIC: En este caso, siguiendo a ALEGRE ÁVILA y a GÓMEZ MELERO, debemos considerar de aplicación analógica el artículo 121 del RP, de suerte que, si el expediente de declaración se resuelve posteriormente en sentido incompatible con la actividad proyectada, el peticionario tendrá derecho a ser indemnizado del coste de todo el proyecto o de la parte incompatible

⁷⁸⁵ GARCÍA-ESCUADERO, P. y PENDÁS GARCÍA, B., *El nuevo régimen...*, ob. cit., pág. 159.

⁷⁸⁶ GÓMEZ MELERO, J. G., *La protección del patrimonio...*, ob. cit., pág. 191.

⁷⁸⁷ ALEGRE ÁVILA, J. M., *Evolución y régimen...*, t. II., ob. cit., pág. 120.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

con dicha declaración, pero si retira su solicitud con anterioridad a la declaración tendrá derecho a la devolución de las tasas municipales satisfechas a causa de su solicitud⁷⁸⁸.

La aplicación de este régimen suspensivo de la tramitación y de los efectos de las licencias provoca perjuicios indeseables para los administrados y para los poderes públicos, que se ven obligados a indemnizar. La solución a estas nocivas consecuencias pasa por agilizar al máximo los procedimientos y limitar los efectos suspensivos a lo mínimo imprescindible para garantizar la protección del bien cultural⁷⁸⁹.

b) En los conjuntos históricos durante la tramitación de un plan especial de protección

La LPCG prevé para los BIC una específica técnica de protección, que en el caso de los conjuntos históricos es de obligada aplicación. Nos estamos refiriendo a la ordenación espacial del ámbito afectado a través de un plan especial de protección. Una vez aprobada esta figura de planeamiento, el Ayuntamiento adquiere plenas potestades de control previo de las actuaciones sobre los inmuebles –que no sean objeto de una declaración singularizada– ubicados en el área comprendida en el conjunto, quedando en poder de la

⁷⁸⁸ GÓMEZ MELERO, J. G., *La protección del patrimonio...*, ob. cit., pág. 193 y ALEGRE ÁVILA, J. M., *Evolución y régimen...*, t. II., ob. cit., pág. 116.

⁷⁸⁹ En tal sentido, ÁLVAREZ ÁLVAREZ sostiene que “La agilidad en el expediente y el no ejercicio de derechos que no sean indispensables para la conservación del bien pueden ser los mejores criterios para evitar que existan o se multipliquen esos conflictos” (*Estudios sobre el patrimonio...*, ob. cit., pág. 146), y BARRERO RODRÍGUEZ aboga por suspender únicamente los efectos de las licencias que no perjudiquen la conservación de los valores culturales, o las que deban de realizarse de forma inaplazable, por razones de fuerza mayor (*La ordenación urbanística...*, ob. cit., págs. 60-61).

JULIÁN ALONSO GARCÍA

Consellería de Cultura funciones residuales. Pero hasta que llegue ese momento, el conjunto no debe estar desprotegido, de ahí que la Administración cultural conserve importantes potestades en el ínterin que va desde la declaración del BIC hasta la aprobación definitiva del plan. Al mismo tiempo, la Administración municipal anticipa de forma transitoria el ejercicio de algunas de las suyas para garantizar la efectividad del futuro plan. Unas y otras potestades, configuran respectivamente en la LPCG y en la LOUG, el régimen aplicable a los conjuntos históricos durante la tramitación de su plan protector, tal como analizamos a continuación.

a') El régimen transitorio previsto en el artículo 47.1 de la Ley del patrimonio cultural de Galicia

a") Sometimiento a autorización cultural y prohibición de actuaciones durante la tramitación de un plan especial de protección

Además de los efectos suspensivos anteriormente mencionados que la tramitación de los expedientes de declaración de los BIC provoca en los inmuebles afectados, si éstos se encuentran en el ámbito de un conjunto histórico, habrán de someterse a un adicional régimen transitorio cuyo término lo determina la aprobación del plan especial de protección en el que estén incluidos. Así lo contempla el artículo 47.1 de la LPCG:

“En tanto no se apruebe definitivamente la normativa urbanística de protección a que se hace referencia en el artículo 45.1 de la presente ley, la concesión de licencias o la ejecución de las ya otorgadas antes de la declaración de conjunto histórico precisará resolución favorable de la Consellería de Cultura. No se admitirán modificaciones en las alineaciones y rasantes existentes, incrementos o alteraciones del volumen,

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

parcelaciones ni agregaciones y, en general, cambios que afecten a la armonía del conjunto.”

Estamos ante un régimen propio de los conjuntos históricos que, de forma ininterrumpida, sucede al que es de aplicación a todos los inmuebles inmersos en la tramitación de una declaración como BIC. En consecuencia, nace con la declaración formal del conjunto histórico y finaliza con la aprobación del plan especial de protección del área afectada por aquel⁷⁹⁰.

La norma transcrita implica una doble obligación para los promotores de actuaciones urbanísticas sujetas a licencia: una de carácter positivo, consistente en la necesidad de obtener la autorización de la Consellería de Cultura, previa a la concesión de la licencia, o tras su obtención si todavía no se ha ejecutado, y otra negativa, o de no hacer, que excluye las intervenciones de modificación en las alineaciones y rasantes existentes, de incremento o alteración de volumen, de parcelación o agregación y, en general, cualquier cambio que afecte a la armonía del conjunto⁷⁹¹. Esta última obligación constituye un mecanismo cautelar que deja poco margen de actuación a los sujetos actuantes sobre los inmuebles que integran el conjunto histórico⁷⁹², y de alguna forma anticipa la definitiva prohibición de

⁷⁹⁰ En puridad, la finalización de la vigencia de este régimen transitorio coincide, no con la aprobación del plan, sino con su entrada en vigor, que viene determinada por su publicación, como sostiene el TSJ de Galicia en su sentencia de 28 de febrero de 2001 (Aranz. 2001, 191).

⁷⁹¹ Tal como observa ABAD LICERAS, durante este período transitorio destacan dos tipos de postulados: unos de carácter condicional y otros de carácter prohibitivo. Los primeros aluden a diferentes situaciones en las que se precisa obtener la autorización favorable de la Administración cultural. Los segundos se traducen en restricciones que deben ser interpretadas con carácter absoluto e inexcusable (“La técnica de la autorización...”, ob. cit., págs. 1152-1153).

⁷⁹² Así lo viene a declarar la STSJ de Cantabria de 5 de septiembre de 1997 (Aranz. 1997, 2457), como veremos más adelante.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

análogo tenor incluida en el futuro plan, según el artículo 46.2 de la LPCG⁷⁹³. La prohibición contenida en el artículo 47.1 tiene carácter absoluto y no desaparece con la aprobación definitiva del plan especial. Así lo declara el Tribunal Supremo en su Sentencia de 13 de febrero de 2007 (Aranz. 2007, 1715):

“Esa regla general no desaparece tras la aprobación definitiva del Plan Especial de Protección u otro instrumento de planeamiento de los previstos en la legislación urbanística que cumpla las exigencias de aquella Ley. De un lado, y en congruencia con la razón de ser de la regla, que acabamos de indicar, porque una conclusión contraria sería fruto de una interpretación que, olvidando lo dispuesto en el artículo 3.1, in fine, del Código Civil, dejara de atender, y de atender fundamentalmente, al espíritu y finalidad de aquellos artículos [los artículos 20 y 21 de la LPHE]. Y, de otro, porque lo dispuesto en el artículo 20.3 no tiene el significado de que tras la aprobación de aquel Plan las alineaciones nuevas queden permitidas, sino el de que en el tiempo que media entre la incoación del expediente declarativo del Conjunto Histórico y la aprobación definitiva del repetido Plan, la prohibición de alineaciones nuevas es absoluta, debiendo impedirse éstas, tanto respecto de las licencias que se otorguen en ese tiempo intermedio, como respecto de la ejecución de las otorgadas antes de aquella incoación.”

La función de control sobre algunas de estas actuaciones prohibidas se muestra durante el período transitorio como una función compartida: no sólo compete a la Administración cultural, sino que también los órganos municipales

⁷⁹³ Aunque los términos de la prohibición que debe incorporar el plan no son exactamente los mismos, dado que comprende las modificaciones de alineaciones –no de las rasantes–, las alteraciones de la edificabilidad –no del volumen–, las parcelaciones y las agregaciones de inmuebles “salvo que contribuyan a la conservación del carácter del conjunto.”

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

tienen la potestad de impedir las en el ejercicio de sus atribuciones urbanísticas. Así lo declara la STS de 4 de octubre de 2001 (Aranz. 2001, 7959), que dice así:

“[...] la prohibición de «nuevas alineaciones, alteraciones en la edificabilidad, parcelaciones y agregaciones» que el precepto controvertido [el equivalente artículo 20.3 de la LPHE] exige son de controles que han de ser actuados por el ente autor del planeamiento, siendo esta prescripción una norma que sólo podrá ser controlada de manera eficaz por el ente titular del planeamiento aplicado, que es quien conoce la situación urbanística preexistente y la actual, aspectos que, sin embargo, pueden fácilmente escapar al conocimiento y control del órgano autonómico especializado.”

Sin embargo, la prohibición de realizar cambios que afecten a la armonía del conjunto contiene un concepto jurídico indeterminado cuya ponderación ha de quedar, a nuestro juicio, exclusivamente en el ámbito de decisión de la Administración cultural, que, no lo olvidemos, goza de unas facultades discrecionales de las que carecen los órganos municipales. En esa línea se manifiesta el TSJ de Galicia ante un supuesto en el que se pretendía aumentar el volumen de un edificio de forma que ocultase la antiestética medianera del inmueble contiguo. Esta sentencia, que deniega el derecho a ejecutar tal actuación, basa su fallo en el pronunciamiento desfavorable de la Consellería de Cultura acerca de un aumento de volumen que –aunque fuese permitido por el Ayuntamiento– supondría una alteración tipológica y pérdida del carácter de inmueble original, que posee unos valores constructivos, tipológicos y ambientales más relevantes que la visión de la pared que pretende ocultar⁷⁹⁴. Así,

⁷⁹⁴ Sentencia de 24 de septiembre de 2004 (Aranz. 2004, 18665). En relación con la apreciación por parte de los órganos encargados de la protección del patrimonio, de alteraciones

JULIÁN ALONSO GARCÍA

sólo en la medida en que una actuación en el inmueble que implique modificaciones legalmente prohibidas y éstas sean mensurables y valorables con parámetros urbanísticos –la alteración del volumen también puede serlo desde esta óptica–, podrá estar sometida al control municipal.

La referida obligación prevista en el artículo 47.1, de obtener la autorización cultural, afecta a aquellas licencias que todavía no se han concedido en el momento de la declaración del conjunto histórico como BIC, por encontrarse en tramitación el expediente para su otorgamiento. También alcanza a las licencias ya otorgadas cuya ejecución no se ha iniciado o se encuentra en curso. En estos últimos casos entendemos que resulta más apropiada la puntualización del artículo 20.3 de la LPHE que sitúa la referencia temporal para la efectividad de la obligación legal en la fecha de la incoación del expediente de declaración, y no, como se dispone en la LPCG, cuando se produzca la declaración. Resulta, por tanto, más precisa la norma estatal si tenemos en cuenta lo en su momento apuntado de que, durante el tiempo que media entre dicha incoación y la conclusión del expediente, no es posible la concesión de licencias, de tal forma que las solicitadas antes de este período de tiempo verán suspendida su tramitación hasta que ésta llegue a su término. En cualquier caso, la efectividad de la disposición autonómica es equiparable a la estatal.

Por otra parte, coincidimos con MORA BONGUERA en que la obligación de obtener la resolución favorable de la Administración cultural durante el indicado período transitorio no sólo afecta a las licencias que se encuentran en trámite para su obtención y a la ejecución de las ya concedidas, sino también a los

del volumen de un inmueble como cambios que afectan a la armonía del conjunto, destacamos la STSJ de Galicia de 25 de febrero de 2004 (Aranz. 2004, 260828).

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

demás actos administrativos de control que legitiman la actuación urbanística⁷⁹⁵. En este sentido, una orden municipal de ejecución debe también ser objeto del control de la Consellería de Cultura, ya sea en un momento previo al acuerdo por el que se dicte, ya cuando se lleve a efecto.

b”) La función administrativa garantizadora de la efectividad del futuro plan

El régimen transitorio previsto en el artículo 47.1 de la LPCG tiene una primordial finalidad de defensa del patrimonio cultural para garantizar la futura observancia de las determinaciones de plan especial que finalmente se apruebe. Ésta es la idea principal de la argumentación expuesta por el TSJ cántabro en su sentencia de 5 septiembre 1997 (Aranz. 1997, 2457), que sigue:

“[...] la interpretación teleológica que cabe hacer respecto del ámbito material autorizatorio que constituye la potestad de la Administración competente, en materia de ejecución de obras de construcción, rehabilitación, demolición u otras que afecten o se proyecten sobre los bienes catalogados, ha de ser forzosamente restrictiva, pues la ausencia del Plan Especial, justificadora de aquella intervención inserta en el procedimiento de licencia, no puede justificar la pérdida, deterioro o destrucción de valores constitucionalmente protegidos, ni otorgar o consentir actuaciones que no serían lícitas si el Plan se hubiera aprobado. En suma, la falta del Plan Especial no amplía la esfera de decisión de la Administración ni ensancha las facultades, ni las hace más discrecionales, que tiene para controlar y ordenar la actividad de los particulares potencialmente afectante al campo de los bienes culturales protegidos.

⁷⁹⁵ MORA BONGUERA, F., “La protección de los conjuntos históricos a través del planeamiento”, *RDU*, enero-febrero, 1990, pág. 61.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

Antes al contrario, el régimen legal que taxativamente impone la propia Ley de 1985, la cual, además, ha de ser interpretada en términos estrictos y garantizadores de la satisfacción de los fines que la inspiran, implica una restricción material de aquellas facultades.”

Corresponde, por tanto, a la Administración cultural una importante función de tutela de los valores culturales del conjunto histórico que no conlleva una ampliación de sus potestades de control ni aumenta su discrecionalidad. Esta función se contrapone con unas restringidas facultades urbanísticas de los promotores⁷⁹⁶, que se corresponden con la finalidad perseguida de que no se malogre el cometido protector de la futura ordenación municipal, permitiendo actuaciones discordantes con ésta⁷⁹⁷. La STSJ de Cantabria, a la que aludimos antes⁷⁹⁸, incide en esa facultad de actuación mínima, objeto de un control administrativo orientado a garantizar la preservación de los valores del conjunto histórico, de esta forma:

“A las claras se aprecia que, en tanto no se apruebe el Plan Especial, las posibilidades de intervención en los inmuebles integrantes del conjunto son mínimas, y sólo pueden consentirse, siempre que no transgredan las prohibiciones fijadas en los preceptos transcritos, previa

⁷⁹⁶ En este sentido, ALEGRE ÁVILA mantiene que la autorización de la Administración cultural que afecta a la concesión de las licencias o a la ejecución de las ya otorgadas tiene un alcance muy limitado, por las fuertes restricciones que contiene, especialmente las que impiden alterar la edificabilidad –en nuestra Ley, el volumen– del inmueble (*Evolución y régimen...*, t. II., ob. cit., pág. 118).

⁷⁹⁷ Sobre esta cuestión, el TSJ de Galicia, en su sentencia de 20 de enero de 2000 (Aranz. 2000, 88), se expresa en los siguientes términos:

“La intervención de la citada Consellería pretende que, pese a la inexistencia del planeamiento protector específico, se respeten todas las determinaciones que ha de contener ese futuro planeamiento y que están enumeradas en el artículo 46 de la LPCG.”

⁷⁹⁸ Sentencia de 5 de septiembre de 1997 (Aranz. 1997, 2457).

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

evaluación y motivación, que deviene un requisito fundamental, de que la actuación singular se encamina a la conservación o mejora del Conjunto.”

La aplicación del artículo 47.1 de la LPCG no sólo no implica una ampliación de las potestades de control de la Consellería de Cultura durante el período transitorio, sino que tampoco supone una merma en las competencias municipales. Así lo confirma el TSJ de Galicia en su sentencia de 20 de enero de 2000 (Aranz. 2000, 88):

“El hecho de que [...] antes de la aprobación del referido PEPRI toda concesión de licencia precisa resolución favorable de la Consellería de Cultura, no quiere decir que el Ayuntamiento quede desposeído de sus facultades de control del cumplimiento de la normativa urbanística que no verse sobre la protección del patrimonio histórico-artístico. La intervención de la citada Consellería pretende que, pese a la inexistencia del planeamiento protector específico, se respeten todas las determinaciones que ha de contener ese futuro planeamiento y que están enumeradas en el artículo 46 de la LPCG. Pero es obvio que existen otras determinaciones urbanísticas que no afectan a esos valores necesitados de especial protección y respecto de las cuales no puede existir un vacío normativo. [...] La vocación de norma general del PGOU impone su vigencia en todo el territorio municipal en todo aquello en que sea compatible con las normas que establecen una especial protección para determinados ámbitos, de tal forma que su aplicación tiene que ser supletoria en lo que estas normas no prevean, sean las del propio planeamiento especial sean las aplicables hasta su aprobación.”

En definitiva, tanto la Administración cultural como la urbanística en esencia mantienen sus respectivas atribuciones competenciales de control previo

JULIÁN ALONSO GARCÍA

de las actuaciones sobre los inmuebles que componen los conjuntos históricos, en tanto no se apruebe su plan especial de protección; pero tales competencias deberán ejercerse en ambos casos bajo el principio de actuación mínima de forma que durante este período transitorio no se perturben los intereses públicos defendidos por la otra Administración concurrente.

c”) Indemnizabilidad por los perjuicios derivados del sometimiento a autorización cultural y de la prohibición de actuaciones

Es previsible que el sometimiento de la ejecución de las licencias ya otorgadas a la resolución favorable de la Consellería de Cultura suponga para el promotor de una intervención urbanística nuevas exigencias orientadas a la preservación de unos valores culturales obviados cuando el proyecto en cuestión fue autorizado por el Ayuntamiento. A estas exigencias se suman las prohibiciones de actuar impeditivas de actuaciones ya autorizadas por el órgano municipal o que eran autorizables cuando se solicitó la licencia. Con frecuencia este nuevo escenario provoca importantes perjuicios para el promotor, que deben ser debidamente resarcidos. En este sentido, GARCÍA-ESCUADERO y PENDÁS GARCÍA entienden que en estos casos es de aplicación el principio de responsabilidad patrimonial de la Administración, del mismo modo antes apuntado que si la lesión se produjera a consecuencia de la suspensión de la ejecución de una licencia ya otorgada por haberse incoado la declaración de un BIC inmueble⁷⁹⁹. La Administración cultural sería pues, como señala MORA BONGUERA, la única responsable patrimonial frente al particular si el control

⁷⁹⁹ GARCÍA-ESCUADERO, P. y PENDÁS GARCÍA, B., *El nuevo régimen...*, ob. cit., pág. 163.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

que ejerce resulta contrario a los derechos ya adquiridos al obtener una licencia ajustada a las normas y los planes que regían en su momento⁸⁰⁰.

No obstante, hay perjuicios sufridos por el promotor urbanístico que, según ALEGRE ÁVILA, no son compensables. Así, por regla general una posible merma del *ius aedificandi* reconocido en la licencia no da derecho a compensación resarcitoria, al haberse reconocido con anterioridad a la aprobación del plan especial de protección, “único que determinará con carácter definitivo el contenido de los aprovechamientos que pueden hacerse efectivos, y, en consecuencia, plasmarse físicamente sobre el terreno”⁸⁰¹. La indemnización que en su caso proceda se satisfará, cuando el aprovechamiento no sea materializable conforme al plan finalmente aprobado –dada la naturaleza del suelo afectado por la declaración del conjunto, normalmente urbano–, mediante el mecanismo de las vinculaciones y limitaciones singulares⁸⁰². Este forma de compensación operará, conforme al artículo 35.b) de la Ley del suelo de 2008⁸⁰³, cuando el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 47.1 de la LPCG exceda “de los deberes legalmente establecidos respecto de construcciones y edificaciones, o lleven consigo una restricción de la edificabilidad o el uso que no sea susceptible de distribución equitativa”⁸⁰⁴.

⁸⁰⁰ MORA BONGUERA, F., “La protección de los conjuntos...”, ob. cit., págs. 61-62.

⁸⁰¹ ALEGRE ÁVILA, J. M., *Evolución y régimen...*, t. II., ob. cit., pág. 118.

⁸⁰² *Ibidem*, págs. 119-120.

⁸⁰³ Texto refundido aprobado por el Real decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio.

⁸⁰⁴ No debe confundirse este régimen indemnizatorio con el de responsabilidad administrativa patrimonial de los artículos 139 y siguientes de la LRJPAC. Sobre este mecanismo de compensación traemos a colación los estudios de dos autores que se han ocupado de la cuestión desde ópticas distintas: BARRERO RODRÍGUEZ, C., *La ordenación urbanística...*, ob. cit. (págs. 313-321) y GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley del Suelo (Texto Refundido de 1992)*, t. II, 6ª ed., Civitas, 1993 (págs. 1639-1645).

JULIÁN ALONSO GARCÍA

b') El régimen urbanístico de suspensión de licencias

De conformidad con el artículo 45.1 de la LPCG, la declaración como BIC de un conjunto histórico, como sabemos, conlleva para el ayuntamiento en que aquel se encuentre, la obligación de redactar y aprobar un plan especial de protección del área afectada. Cualquier intervención urbanística sobre los inmuebles incluidos en dicho ámbito, además de someterse al régimen transitorio establecido en el artículo 47.1, está sujeta a otro régimen provisional de suspensión de licencias previsto en la legislación del suelo. Se trata de un sistema que interrumpe el procedimiento de otorgamiento de las licencias, pero no –como el previsto en la normativa reguladora del patrimonio cultural– la ejecución de las actividades que aquellas amparan. Así lo contempla el artículo 77 de la LOUG:

“1. Los órganos competentes para la aprobación inicial de los instrumentos de planeamiento urbanístico podrán acordar la suspensión del procedimiento de otorgamiento de licencias de parcelación de terrenos, edificación y demolición para áreas o usos determinados, a fin de estudiar su formación o reforma.

Dicho acuerdo habrá de publicarse en el «Diario Oficial de Galicia» y en uno de los periódicos de mayor difusión de la provincia.

2. El acuerdo de aprobación inicial de los instrumentos de ordenación determinará, por sí solo, la suspensión del procedimiento de otorgamiento de licencias en aquellos ámbitos del territorio objeto de planeamiento cuyas nuevas determinaciones supongan la modificación de

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

la ordenación urbanística vigente; a estos efectos, determinará expresamente las áreas afectadas por la suspensión.”⁸⁰⁵

En realidad, el precepto transcrito alude a dos mecanismos de suspensión de licencias, a saber, aquel que de forma facultativa impone el órgano urbanístico mediante un acuerdo expreso en la fase preparatoria previa a la tramitación administrativa del plan, y el que preceptivamente tiene lugar automáticamente a partir del momento de su aprobación inicial. Pero esta técnica no es de aplicación a todas las actuaciones sujetas a licencia urbanística, sino sólo a las de parcelación, edificación y demolición para áreas o usos determinados. En tal sentido, el artículo 118.1 del RP excluye de este régimen a las actuaciones que tengan por objeto actividades de reforma –tan comunes en el ámbito del patrimonio cultural inmueble–, salvo que por su trascendencia sean equiparables a una reedificación del edificio, no justificada en razones de urgencia, o supongan un aumento del volumen edificado.

De conformidad con la STS de 14 de octubre de 1986 (Aranz. 1986, 7660) –que se ocupa de la suspensión que se produce de forma automática con la aprobación inicial de un plan especial de protección–, la medida en cuestión constituye una técnica cautelar y preventiva puesta “al servicio de los fines perseguidos con los proyectos de planificación, cuando éstos alcanzan un punto de madurez”, cuya finalidad es, “reforzar las expectativas abiertas con las aprobaciones iniciales de Planes y Programas, esto es, el «ius innovandi» del planificador”.

⁸⁰⁵ El RP regula con más detalle este régimen suspensivo de licencias, en los artículos 117 y siguientes.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

La suspensión que de forma facultativa se acuerda con la finalidad de estudiar la formación o reforma del plan especial de protección del conjunto histórico tendrá, conforme al apartado 3 del artículo 77 de la LOUG, una vigencia temporal máxima de un año, que se prolongará dos más si durante aquel plazo se aprueba inicialmente el plan. En caso contrario, cesa el primer plazo suspensivo, iniciándose el automático a partir de momento en que se dicte el citado acuerdo aprobatorio. En todo caso, este régimen transitorio cesa con la aprobación definitiva del instrumento de ordenación.

La aplicación del mecanismo suspensivo de las licencias en tramitación produce unos efectos lesivos en el patrimonio del peticionario que ve temporalmente frustradas sus expectativas de llevar a término la actuación proyectada. Frente a la inexistencia en la legislación de patrimonio cultural de un sistema específico que sirva para determinar la forma de resarcir al promotor afectado, la norma urbanística sí regula la cuestión. Así, el artículo 77.5 de la LOUG establece lo siguiente:

“Los peticionarios de licencias solicitadas con anterioridad a la publicación de la suspensión tendrán derecho a ser indemnizados del coste oficial de los proyectos y a la devolución, en su caso, de los tributos municipales, siempre que su otorgamiento no sea posible, por resultar incompatible con la nueva ordenación establecida.”

Por tanto, tendrá el interesado que encuentra suspendida la tramitación de su licencia, derecho a la restitución del coste oficial del proyecto presentado o, conforme al artículo 121 del RP, de la parte que hubiere de ser rectificada, y a la devolución de las tasas municipales satisfechas. Ello sucederá cuando la actuación solicitada sea incompatible con la nueva ordenación prevista en el plan. No obstante, como señala el artículo 121.3, si la propuesta de resolución de la

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

solicitud de licencia ya hubiera calificado la solicitud presentada como manifiestamente contraria al ordenamiento urbanístico y al planeamiento en vigor, no procederá devolver la cuantía del coste del proyecto. Si antes de que se apruebe definitivamente el plan el peticionario retira su solicitud, tendrá derecho únicamente a la devolución de las tasas satisfechas.

c) La sucesión temporal en el control de las actuaciones durante la vigencia de los regímenes transitorios

El control administrativo en los distintos períodos transitorios que han sido analizados, de las actuaciones que afectan a los bienes inmuebles pertenecientes al patrimonio cultural de Galicia, admite una aplicación acumulativa y sucesiva en el tiempo. Si además el inmueble en cuestión se encuentra ubicado dentro del área que comprende un conjunto histórico, el régimen provisional inicialmente aplicable por ser aquel parte integrante de un BIC, tiene visos de prolongarse hasta la aprobación definitiva del plan especial de protección que lo ordena. De esta forma, una obra que pretenda realizarse en un inmueble del que pende una declaración como BIC, esté amparada en una licencia municipal o se halle en trámite para su obtención, debe afrontar una serie de vicisitudes antes de su completa ejecución. Dependiendo del momento en el que concurra la solicitud de la intervención sobre el inmueble o su ejecución, con la etapa procedimental en la que los órganos administrativos ejercen su control, será más o menos prolongada la aplicación del régimen transitorio de protección del inmueble. No obstante, como hemos visto en páginas anteriores, algunas actuaciones no necesitan –por su naturaleza, por causa de fuerza mayor, por su compatibilidad con el plan en tramitación, etc.– superar de igual forma todos los controles administrativos previstos de forma provisional en la LPCG y la LOUG.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

Con todo, muchas actuaciones urbanísticas sí deben afrontar un largo proceso, que se inicia con anterioridad a una declaración de valor cultural y que puede prolongarse más allá de la aprobación del instrumento de ordenación que incluya en su ámbito al inmueble afectado. Piénsese en el caso de una licencia de una obra solicitada con anterioridad a la incoación del procedimiento para declarar como BIC el conjunto histórico en cuyo ámbito espacial se encuentre, y que no puede ejecutarse sino tras la aprobación definitiva de su plan de protección.

A continuación mostramos dos tablas, precedidas de una leyenda, en las que se intenta explicar todo ese itinerario que debe recorrer un promotor de una actuación en un inmueble que es objeto de una declaración como BIC, y más específicamente las etapas que de forma sucesiva se atraviesan a lo largo del procedimiento de declaración de un conjunto histórico y la postrera aprobación definitiva del plan especial que lo ordena. En este último caso omitimos referirnos a la posible aplicación de uno de los dos mecanismos de suspensión de licencias previstos en el artículo 77 de la LOUG, a saber, el que facultativamente se deriva de un acuerdo expreso durante la preparación del plan, que, como sabemos, puede anteceder de forma ininterrumpida, o no, al que automáticamente opera con la aprobación inicial de aquel. Con esta salvedad, distinguimos, pues, los diversos estadios que las peticiones de intervención o su ejecución deben superar en función del momento en que se incorporan al proceso.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

LEYENDA

SL: solicitud de licencia

CL: concesión de licencia sin autorización cultural previa

CL (AC): concesión de licencia con autorización cultural previa

AC: autorización cultural

_____ plazo de ejecución de la licencia

..... suspensión del plazo de ejecución de la licencia

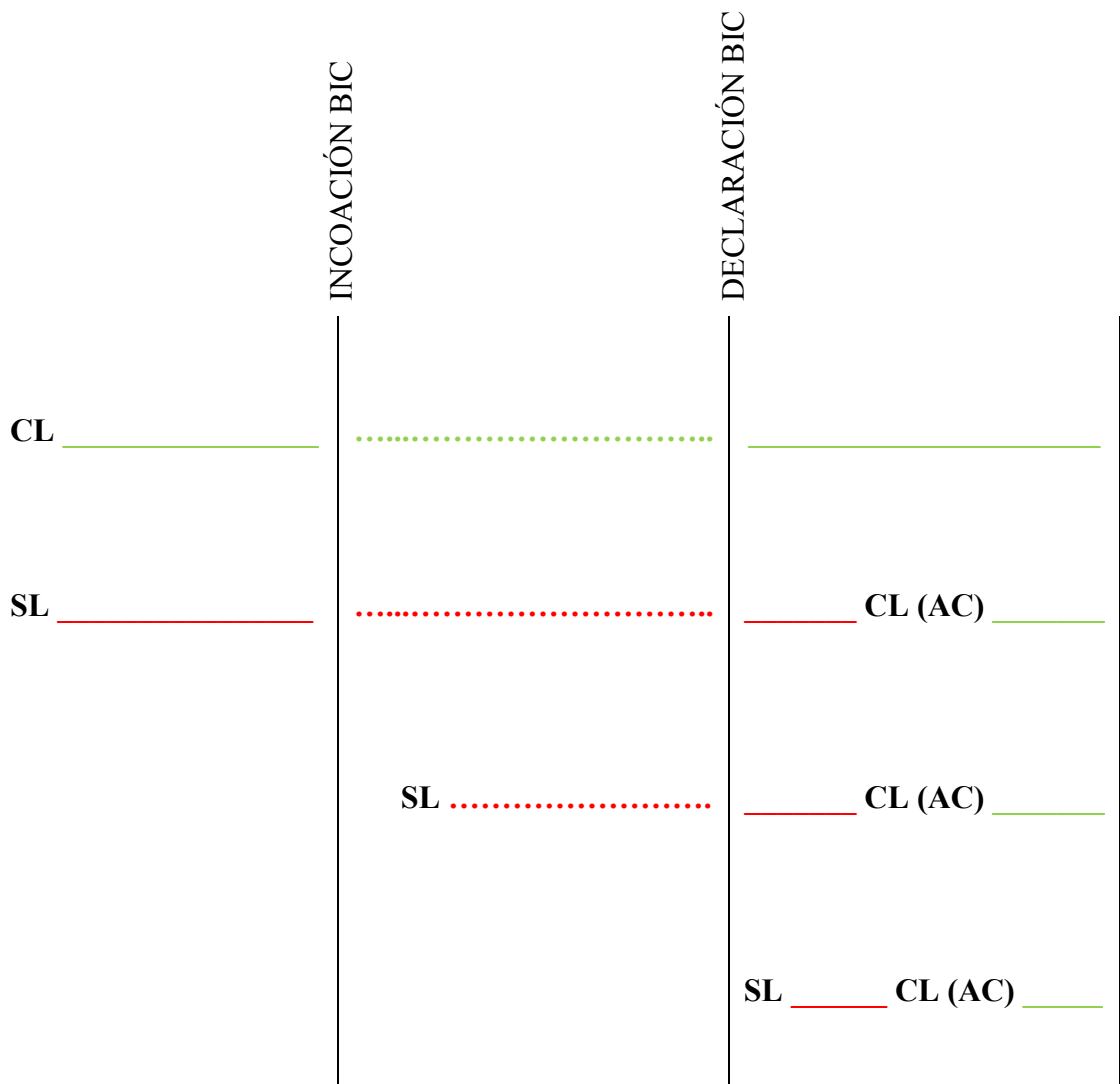
_____ plazo de tramitación del expediente de concesión de la licencia

..... suspensión del plazo de tramitación del expediente de concesión de la licencia

_____ plazo de tramitación de la autorización cultural

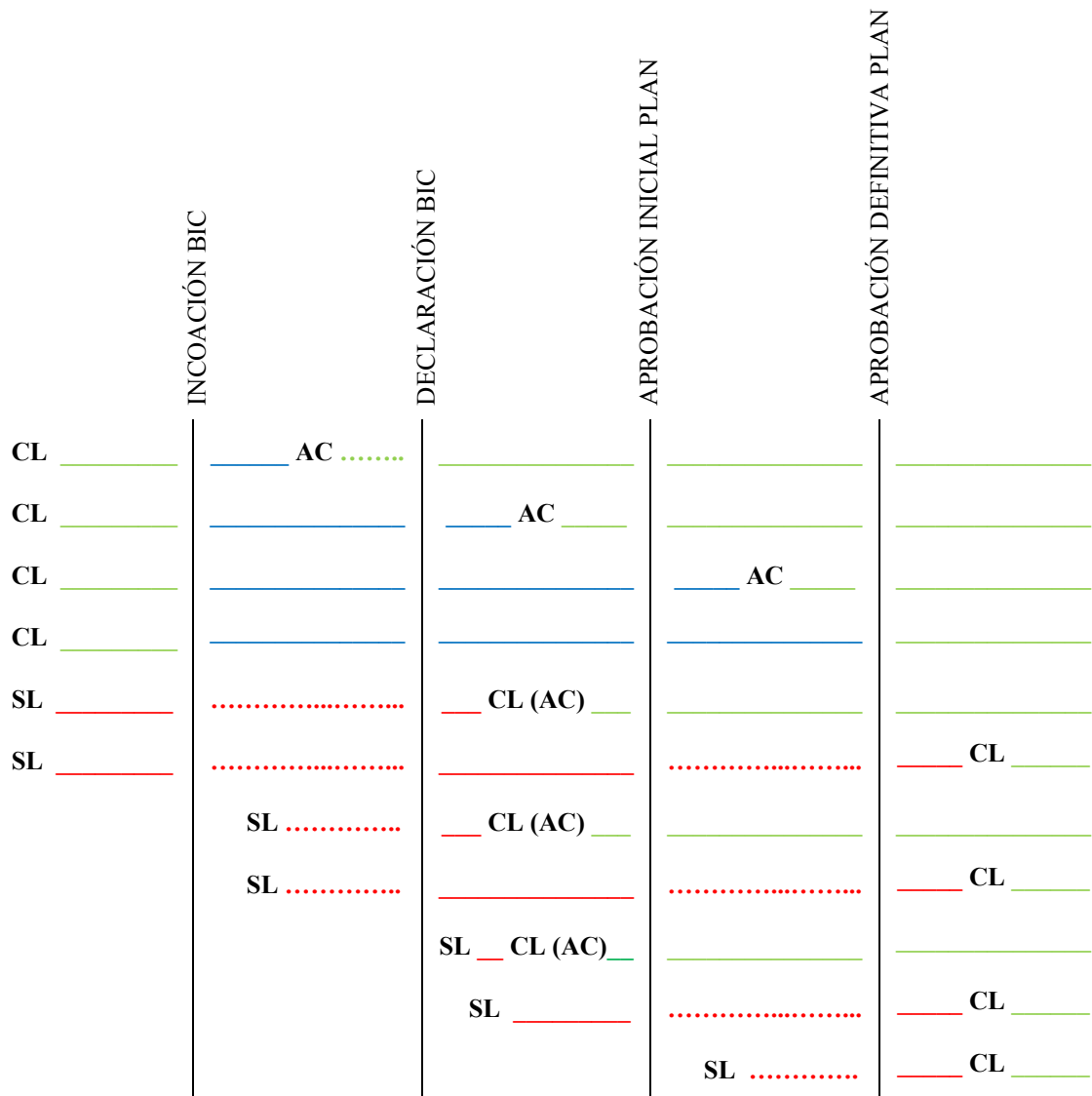
JULIÁN ALONSO GARCÍA

TABLA 1: RÉGIMEN TRANSITORIO COMÚN A TODAS LAS CATEGORÍAS DE BIC INMUEBLES



PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

TABLA 2: RÉGIMEN TRANSITORIO ESPECÍFICO DE LOS CONJUNTOS HISTÓRICOS



El proceso autorizatorio que se acaba de describir gráficamente puede parecer complejo –sobre todo si los inmuebles afectados forman parte de un conjunto histórico–, por cuanto supone de aplicabilidad escalonada de regímenes con sustantividad propia. No obstante, ese proceso configura un sistema cautelar que es inevitable mantener para preservar la tutela de los bienes inmuebles sometidos a procesos de declaración y ordenación. Este sistema garantiza de forma desigual el respeto de las respectivas competencias de la Administración cultural y de la urbanística. A la primera le permite ejercer sus funciones de control con la finalidad de impedir un daño irreversible al patrimonio histórico-artístico. La segunda, sin embargo, verá limitadas durante los períodos transitorios descritos las funciones que le son propias, pero las recuperarán e incluso las verán incrementadas a su término. Pero para que en ese ínterin no se produzca una invasión importante de las competencias de la Administración cultural en las de la urbanística, se precisa que aquellas se ejerzan bajo el principio de intervención mínima.

C) LAS INTERVENCIONES EN LOS BIENES CATALOGADOS E INVENTARIADOS

a) En los bienes catalogados

Como sabemos, los bienes incluidos en el Catálogo del Patrimonio Cultural de Galicia se encuentran, en cuanto a su protección legal, en un peldaño

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

inferior respecto a los BIC. La única disposición contenida en la LPCG que establece la necesidad de obtener la autorización de la Administración cultural para cualquier actuación que afecte a un inmueble con este grado de protección⁸⁰⁶, aparece establecida en el artículo 52.2, de la siguiente forma:

“Cualquier intervención en un bien inmueble catalogado y en su entorno precisará la autorización previa de la Consellería de Cultura. En caso de tratarse de un conjunto histórico con plan especial de protección, regirá para el entorno lo establecido en el artículo 47.2 de la presente ley⁸⁰⁷.”

Con todo, la falta de precisión en los mecanismos de control previo de las actuaciones en esta clase de bienes no priva a éstos de la adecuada protección. La amplitud de la facultad administrativa prevista en el precepto transcrito permite a la Consellería de Cultura controlar, a través de su función autorizatoria, la misma clase de intervenciones que si se tratara de bienes declarados BIC⁸⁰⁸.

Aunque no lo prescriba expresamente la LPCG, para habilitar la ejecución de intervenciones en los inmuebles catalogados, además de aquella autorización

⁸⁰⁶ La realización de cualquier intervención en un bien catalogado sin la preceptiva autorización de la Consellería de Cultura es constitutiva de una infracción grave, tipificada en el artículo 91.h) de la LPCG. Además, el artículo 52.3 atribuye a la Consellería la potestad para suspender cautelarmente cualquier obra o intervención no autorizada en los inmuebles que gozan de esta condición.

⁸⁰⁷ La autorización de intervenciones en el entorno del bien catalogado será objeto de estudio en el correspondiente apartado de este mismo capítulo.

⁸⁰⁸ No obstante, carece la Administración cultural de la facultad prevista en el artículo 41 de la LPCG de intervenir como interesada de forma preceptiva en el expediente municipal de declaración de ruina de inmuebles históricos, al que nos hemos referido en su momento al analizar los mecanismos de protección de los BIC. La STSJ de Galicia de 27 de marzo de 2013 (Aranz. 2013, 192047) se pronuncia en este sentido, limitando la intervención de la Consellería de Cultura a la aprobación del correspondiente proyecto demolorio ulterior, en los términos del artículo 52.2 de la LPCG.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

cultural, se precisa igualmente obtener la correspondiente licencia urbanística⁸⁰⁹. En este sentido, debemos recordar que los artículos 37 y 40 que contienen la exigencia de doble autorización administrativa son de aplicación únicamente a los inmuebles declarados BIC, por lo que debemos acudir a las normas urbanísticas aludidas en otro lugar para encontrar esa obligación de obtener licencia municipal con antelación a la ejecución de los actos de edificación y uso del suelo y del subsuelo, sin perjuicio de las autorizaciones sectoriales que fueran procedentes.

El precepto transcrito plantea la cuestión de si se mantiene el sistema de doble autorización administrativa cuando la actuación pretendida afecta a los inmuebles catalogados que se encuentran ubicados dentro del ámbito de un conjunto histórico con plan especial de protección aprobado. Si nos atenemos al contenido literal del artículo 52.2, deduciremos que sólo regirá para su entorno la prescripción del artículo 47.2 de la Ley, que traslada la plena competencia autorizatoria a los ayuntamientos una vez aprobado aquel instrumento de ordenación. No obstante, algún autor, como AMOEDO SOUTO, sostiene que esa exigencia de los dos títulos habilitantes para actuar, procedentes del ámbito cultural y el urbanístico, se reduce sólo este último cuando el propio inmueble catalogado se encuentra en tal situación, manteniéndose únicamente la obligación del ayuntamiento de informar a la Dirección General de Patrimonio Cultural de las licencias concedida, conforme al artículo 47.2 de la LPCG⁸¹⁰. Pese a que la norma no se pronuncia expresamente sobre esta cuestión, no podemos estar de acuerdo con esta interpretación, dada la literalidad del precepto legal que sí establece el régimen autorizatorio único en los entornos de los bienes catalogados.

⁸⁰⁹ La concesión de licencia municipal sin la autorización preceptiva de la Consellería constituye, de conformidad con el artículo 91.j) de la LPCG, una infracción grave imputable al Ayuntamiento otorgante.

⁸¹⁰ AMOEDO SOUTO, C. A., “Os desafíos da protección...”, ob. cit., pág. 100.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

La razón la podemos encontrar en los mismos motivos que, en relación con los BIC declarados singularmente como tales, llevaron al legislador a considerar a éstos merecedores del doble control administrativo previo, aun cuando se encuentren dentro del área ordenada por un plan especial de un conjunto. En estos BIC y en los bienes catalogados se justifica una intervención permanente de la Administración cultural para garantizar los valores singularizados que llevaron a su declaración.

b) En los bienes inventariados

Pese a ser considerados por la LPCG de inferior rango que los catalogados, muchos de los bienes inmuebles inventariados –los que adquirieron esta condición por el hecho de estar incorporados a un catálogo urbanístico– gozan de un régimen de tutela más detallado, ya que, al dispuesto en aquella Ley, se le añade el que puedan prever los propios instrumentos de ordenación.

Ese régimen de control previo contenido en la LPCG se resume en que para poder acometerse cualquier intervención que afecte a los bienes inventariados, sean de naturaleza mueble o inmueble, es preciso recabar la autorización de la Consellería de Cultura⁸¹¹. El artículo 54 impone esta exigencia de la siguiente forma:

“Los bienes inventariados a que se refiere el artículo 22.1 gozarán de una protección basada en evitar su desaparición, y estarán bajo la responsabilidad de los ayuntamientos y de la Consellería de Cultura, que habrá de autorizar cualquier intervención que les afecte.”

⁸¹¹ La realización, sin la preceptiva autorización de la Consellería, de cualquier intervención en un bien inventariado constituye una infracción leve, tipificada en el artículo 90.g) de la LPCG.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

El precepto transcrito primeramente contiene una prohibición tácita de realizar cualquier actuación que implique la desaparición del bien, y a continuación otorga a la Administración cultural una amplia potestad de control. La amplitud de dicha potestad permite considerar como objeto de autorización – del mismo modo que en el caso de los bienes catalogados– cualquier tipo de acto de edificación y uso del suelo y del subsuelo que afecte a los inmuebles inventariados. No es necesario recordar que a esa exigencia de autorización cultural también se le suma en esta clase de bienes la de obtener la preceptiva licencia municipal, conforme a lo dispuesto en la normativa urbanística⁸¹². También aquí podemos entender que, aun estando localizado el inmueble inventariado dentro del ámbito de un conjunto histórico con un plan especial de protección aprobado, no es suficiente con la licencia urbanística para legitimar la intervención que se pretenda realizar, ya que se necesita que también concurra la autorización cultural.

El concepto de *afección* que se desprende del artículo citado de la LPCG, a pesar de su amplitud y ambigüedad –o precisamente por ello–, nos permite considerar actuaciones autorizables aquellas que tengan lugar en las inmediaciones del bien protegido, de suerte que cualquier alteración en este ámbito pueda afectar al bien inventariado. Como se puede observar, se evita utilizar en el precepto citado el término *entorno*, que sí se utiliza, como hemos visto anteriormente, en el que, con análoga finalidad, establece el régimen autorizador de los bienes catalogados; no obstante, su efecto es similar⁸¹³.

⁸¹² El otorgamiento de licencia municipal sin la autorización preceptiva de la Consellería constituye una infracción leve tipificada en el artículo 90.e) de la LPCG.

⁸¹³ En el apartado siguiente nos centraremos en los diversos aspectos de la autorización de las intervenciones en el entorno de esta clase de bienes.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

Pero el término *afección* no sólo debe interpretarse desde una visión espacial, como el efecto de una acción exterior que tiene incidencia en el bien protegido. También –y sobre todo– dentro de este concepto debemos incluir las actividades que tienen por objeto directo al inmueble inventariado. En este sentido, el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua define *afección* como “Impresión que hace una cosa en otra, causando en ella alteración o mudanza.” Habremos de considerar, por tanto, que produce este efecto cualquier intervención que, por producir en el bien inventariado una alteración o mudanza⁸¹⁴, sea susceptible de control administrativo previo. Así, cualquiera de las actuaciones objeto de licencia urbanística estarían sometidas a control administrativo de los órganos culturales.

La aludida imprecisión de la norma antes transcrita se suple con las disposiciones que los instrumentos de ordenación urbanística aportan a la hora de reglamentar el control administrativo de las intervenciones en los inmuebles relacionados en los catálogos complementarios de dichos instrumentos⁸¹⁵. No debemos olvidar que estos inmuebles constituyen el grueso, no sólo del conjunto de bienes inventariados que se encuentran en Galicia⁸¹⁶, sino de todo el patrimonio cultural inmueble de la Comunidad.

La LPCG contiene además en su artículo 63.1 una específica disposición por la que se impone a los promotores de obras en inmuebles sitios en yacimientos

⁸¹⁴ El desplazamiento del bien inventariado de su entorno también sería objeto de control administrativo.

⁸¹⁵ En este mismo capítulo dedicamos un apartado a analizar con detalle el régimen de control administrativo ejercido en el marco de los instrumentos de planeamiento sobre las actuaciones que afectan a los inmuebles histórico-artísticos.

⁸¹⁶ Los otros inmuebles que forman parte del Inventario general del patrimonio cultural de Galicia, como sabemos, son aquellos incorporados a éste tras la sustanciación de un expediente individualizado (véase al respecto el capítulo I).

JULIÁN ALONSO GARCÍA

catalogados o inventariados, la obligación de presentar un proyecto arqueológico previo a la realización de intervenciones de esta naturaleza, cuando así lo determine la Consellería de Cultura o el planeamiento vigente. Esa obligación constituye una carga que gravaría a los terrenos y edificaciones que gozan, por su declaración individualizada conforme a la LPCG, de la condición de catalogados e inventariados, o de esta última categoría adquirida indirectamente mediante su inclusión en un catálogo urbanístico⁸¹⁷.

A nuestro juicio, mantener el sistema de doble autorización administrativa cuando la actuación afecta a un inmueble inventariado parece una prevención excesiva cuando ese mismo inmueble, por su inclusión en un catálogo urbanístico, ya se encuentra al amparo de un instrumento de planeamiento. Esa sería la situación habitual de este tipo de inmuebles, que en su generalidad acceden al Inventario del Patrimonio Cultural de Galicia por esta vía prevista en la disposición adicional 2ª de la LPCG. En estos casos la licencia municipal directa permitiría el control de una actuación realizada en desarrollo de un plan que en su momento debió ser informado favorablemente por Patrimonio. Sólo la improbable adquisición por un inmueble que no figure en un catálogo urbanístico, de la categoría de bien inventariado mediante expediente individualizado conforme al Decreto 232/2008, justificaría la necesidad del pronunciamiento en materia cultural que precede a la licencia municipal.

⁸¹⁷ Nos hemos referido a la obligación de presentar un proyecto arqueológico previo a la ejecución de la correspondiente intervención, propias de los inmuebles dotados de una declaración formal de valor cultural, en el apartado relativo a las actuaciones que tienen lugar en las zonas arqueológicas. También abordaremos con detalle en este mismo capítulo el contenido de las diferentes cargas arqueológicas.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

2. LAS INTERVENCIONES EN EL ENTORNO DE LOS BIENES DECLARADOS

A) LA AUTORIZACIÓN DE LAS INTERVENCIONES EN EL ENTORNO EN FUNCIÓN DEL GRADO DE PROTECCIÓN DEL INMUEBLE AFECTADO

Tal como hemos tenido ocasión de comprobar, la LPCG se ocupa del entorno de los bienes inmuebles culturales disponiendo que en la correspondiente declaración formal se delimite un espacio que integre los elementos geográficos y naturales igualmente merecedores de protección. Así lo prevé en relación con los BIC y los bienes catalogados, rehusando incluir una previsión similar sobre el entorno de los inmuebles inventariados. Esta omisión la subsana el Decreto 232/2008, de 2 octubre, por el que se regula el Inventario general del patrimonio cultural de Galicia respecto de los inmuebles incorporados al Inventario en virtud de un expediente individualizado. Por tanto, en términos generales, todos los inmuebles de Galicia cuyo valor haya sido formalmente declarado contarían con un espacio de protección debidamente delimitado a su alrededor⁸¹⁸.

En la LPCG no se contempla de la misma forma la exigencia de la autorización de las actuaciones en los contornos de las diversas categorías y niveles de protección de los bienes inmuebles culturales. Se omite incluir un mandato expreso de sometimiento a ese mecanismo de control en el entorno de los BIC genéricamente considerados. Sólo los artículos 43 y 44 establecen el requisito previo de la autorización de la Consellería de Cultura de cualquier

⁸¹⁸ Además, la LPCG también contiene entre sus disposiciones normas reguladoras de los criterios de intervención en el entorno de los inmuebles protegidos: así, el artículo 39.2, relativo a las actuaciones que afectan a los monumentos, jardines, sitios o territorios históricos, zonas arqueológicas, y los artículos 43 y 44.2 referidos exclusivamente a los monumentos.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

intervención en el entorno delimitado de un monumento; y el artículo 47.2 atribuye a la Administración municipal la potestad exclusiva de autorizar por medio de licencias en esos ámbitos cuando el monumento se encuentre dentro de un conjunto histórico, una vez aprobado el correspondiente plan especial de protección⁸¹⁹. En este supuesto se despoja a la Administración cultural de la potestad de control previo⁸²⁰, que sí mantiene a la hora de autorizar actuaciones en el propio monumento⁸²¹. No obstante, si el instrumento urbanístico aprobado no es el plan especial de protección de un conjunto histórico declarado BIC, que el artículo 45 obliga a redactar⁸²², sino otra de figura de planeamiento, no se produce esa asunción exclusiva de la función autorizatoria por parte del Ayuntamiento. Así lo dispone el artículo 44.4, cuyo tenor literal es el siguiente:

⁸¹⁹ A este artículo remite 44.5, que establece lo siguiente:

“En caso del entorno de un monumento declarado de interés cultural, integrado en un conjunto histórico que cuente con un plan especial de protección, se registrará por lo establecido en el artículo 47.2 de la presente ley.”

⁸²⁰ Se sustituye la función autorizatoria de la Consellería de Cultura por la comunicación a ésta de las licencias concedidas.

⁸²¹ En la norma estatal la Administración cultural conserva la función autorizatoria en el entorno de los monumentos que se encuentran en el ámbito de un plan especial de protección del conjunto histórico (artículo 20.4 de la LPHE). La solución adoptada en la LPCG despeja algunas dudas interpretativas sobre la concurrencia de la doble autorización dentro del ámbito del conjunto, en el que el Ayuntamiento tiende a asumir de forma exclusiva esa función. La LPCG, como decíamos, zanja la cuestión al otorgar a los órganos municipales la exclusividad de la autorización en el entorno de los monumentos que ponen en cuestión la conveniencia de que la Administración de patrimonio conserve la función autor

⁸²² Contiene el apartado 1 de este artículo la siguiente disposición:

“La declaración de un conjunto histórico determinará la obligación para el Ayuntamiento en que se encuentre de redactar un plan especial de protección del área afectada. La aprobación definitiva de este plan requerirá el informe favorable de la Consellería de Cultura, que se entenderá positivo transcurridos tres meses desde su presentación.

La obligatoriedad de dicha normativa no podrá excusarse en la preexistencia de otro planeamiento contradictorio con la protección ni en la inexistencia previa de planeamiento general.”

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

“Para cualquier intervención que pretenda realizarse, la existencia de una figura de planeamiento que afecte al entorno de un monumento no podrá excusar el informe preceptivo y vinculante de la Consellería de Cultura.”

De entre los BIC, sólo los monumentos tienen en la LPCG, pues, un reconocimiento expreso de su entorno como un ámbito delimitado donde las intervenciones que pretendan ejecutarse han de ser autorizadas por la Administración cultural. El artículo 44 incluso establece una suerte de criterios de intervención que deben respetar las intervenciones que se ejecuten en el entorno de los monumentos⁸²³.

Pero el entorno no es simplemente un espacio vinculado al monumento, que también hay que proteger, sino que, una vez delimitado, también forma parte de él, como se desprende del anteriormente citado artículo 43 de la LPCG, que equipara su tratamiento con el dado al monumento y a sus partes integrantes y pertenencias, en cuanto a la exigencia de recabar la autorización de las intervenciones. En este sentido, la STSJ de Extremadura de 21 de febrero de 2003 (Aranz. 2003, 452) se pronuncia de la siguiente manera:

“[...] no es que, como entiende la Administración Regional, la existencia de un Bien Patrimonial legitime la actuación en su entorno, sino que la misma declaración de Monumento, en concreto, comporta una delimitación de su entorno que tiene el mismo régimen de protección; no

⁸²³ Su apartado 2 los impone en estos términos:

“El volumen, tipología, morfología y cromatismo de las intervenciones en el entorno de los monumentos no pueden alterar el carácter arquitectónico y paisajístico de la zona, ni perturbar la contemplación del bien.”

JULIÁN ALONSO GARCÍA

se protege el entorno por el Monumento, sino que en la protección de éste ya va incluido y delimitado y con el mismo régimen de protección.”

Pero, ¿qué sucede con los demás inmuebles declarados BIC? ¿Gozan a estos efectos del mismo grado de protección? ¿Es preceptiva la autorización cultural cuando se pretende intervenir en su entorno? Como antes indicamos, la LPCG nada dispone sobre el particular⁸²⁴, más allá de la genérica afirmación, contenida su el artículo 36 –regulador de su desplazamiento respecto de su ubicación original– de que un inmueble que sea declarado bien de interés cultural es inseparable de su entorno. Con todo, entendemos que la autorización cultural de las intervenciones también es preceptiva en estos espacios delimitados en la declaración de BIC; incluso nos atrevemos a afirmar que en algunos casos con más motivo que en los monumentos, ya que, por su propia configuración física, tal delimitación contribuye a completar la comprensión del propio bien protegido. Por esta razón, entendemos que en tales casos carece de sentido un régimen autorizatorio diferenciado del bien y su entorno, porque todo es uno. La autorización en ese espacio delimitado no se concibe como algo diferenciado del bien principal sino como una parte integrante de él. O dicho de otro modo: cuando se está autorizando una actuación en el entorno de un jardín histórico, un sitio histórico o una zona arqueológica, se está autorizando una alteración del propio jardín, sitio o zona. Entendemos, por tanto, que la prevención del artículo 43 de la Ley tiene sentido en el caso de los monumentos, dada su configuración física más individualizada, de tal forma que el entorno constituye un elemento accesorio que

⁸²⁴ Aunque al entorno de alguno muy singularizado, como el Camino de Santiago, sí se le reconoce expresamente en la LPCS un régimen delimitador de las facultades de los promotores de actuaciones en la zona de protección de su entorno, y de las potestades autorizatorias de la Administración cultural. En tal sentido, la autorización administrativa “únicamente podrá otorgarse cuando las actuaciones respondan a las características tradicionales de la zona y respeten los valores del Camino” (artículo 16.2 de la LPCS).

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

hay que proteger para garantizar la preservación del bien cultural principal, pero con unas exigencias diferentes a la hora de realizar cualquier actuación y un régimen diferenciado. No hay más que ver el diferente tratamiento que da la Ley a los espacios anexos a los monumentos que se encuentran incluidos en un conjunto histórico con un plan especial de protección aprobado, como se ha apuntado.

Para encontrar disposiciones que establezcan la preceptiva autorización de la Administración cultural de las actuaciones en el entorno –entendido como elemento accesorio, y no como parte integrante del principal– de otras categorías de BIC diferentes a los monumentos, debemos acudir a otras normas reguladoras del patrimonio cultural distintas a la LPCG. En concreto, la LPCS contempla un régimen de autorización de las áreas de protección de un bien como el Camino de Santiago que goza de la categoría de territorio histórico. Los artículos 11.1 y 12 establecen la obligación de obtener la autorización de la Consellería de Cultura para cualquier uso o actividad que se pretenda llevar a cabo en las zonas laterales de protección del Camino⁸²⁵; también se reconoce en el artículo 16.2 un régimen delimitador de las facultades de los promotores y de las potestades autorizatorias de la Administración cultural de las actuaciones que se proyecten en la zona de protección de su entorno⁸²⁶, y el artículo 18 reconoce esa misma potestad

⁸²⁵ El artículo 11.1 dispone:

“En las zonas laterales de protección previstas en el artículo 6.1 de la presente Ley no se permitirán más usos que los que sean compatibles con la conservación del Camino, previa autorización expresa, en cualquier caso, de la Consellería de Cultura.”

Por su parte, el artículo 12 establece lo siguiente:

“El resto de las actividades en las zonas laterales de protección [las que no prohíbe el artículo 11.2] requerirá la autorización de la Consellería de Cultura, previo informe preceptivo del Comité Asesor del Camino de Santiago.”

⁸²⁶ La autorización administrativa, según este artículo, “únicamente podrá otorgarse cuando las actuaciones respondan a las características tradicionales de la zona y respeten los valores del Camino.”

JULIÁN ALONSO GARCÍA

administrativa respecto de las actividades que se realicen en el Camino, en sus zonas laterales de protección y en la zona de protección del entorno, con carácter previo al otorgamiento de licencias municipales.

Como hemos anticipado, la LPCG no sólo prevé en relación con el entorno de los inmuebles declarados BIC –o de algunas de sus categorías– la obligación de someter a autorización administrativa las intervenciones urbanísticas que se pretenda realizar; también las que se vayan a ejecutar en el de los bienes catalogados han de contar con la conformidad de la Consellería de Cultura, como así lo exige el artículo 52.2. Las consideraciones hechas con anterioridad sobre la condición del entorno como espacio accesorio o como parte integrante del inmueble protegido, son extrapolables a los bienes catalogados. No obstante, la indeterminación de categorías legales en esta clase de bienes hace más difícil la formulación de una regla general⁸²⁷. De esta manera se acentúa el margen de discrecionalidad de los órganos de control, que deberán distinguir el alcance de la actuación sometida a su juicio en función de su incidencia sobre lo principal y lo accesorio.

Los bienes inmuebles inventariados, sin embargo, no gozan de una previsión como la establecida para los catalogados, ya que el artículo 54 se limita a disponer que la Consellería “habrá de autorizar cualquier intervención que les afecte.” Si el bien en cuestión accedió al Inventario general del patrimonio cultural de Galicia mediante un expediente individualizado, la afección a dicho bien de la actuación en cuestión se restringe al ámbito que determine la resolución

⁸²⁷ La dificultad en diferenciar lo que es el bien principal del espacio accesorio no radica en la falta de delimitación de ese ámbito espacial, ya que el Decreto 232/2008 prevé la determinación de un entorno o un área de protección para los bienes que, como los catalogados, se incorporen de forma individualizada al Inventario del Patrimonio Cultural de Galicia.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

de inclusión⁸²⁸. Pero si la condición de bien inventariado se alcanzó, conforme a lo dispuesto en la disposición adicional 2ª de la LPCG, por estar incluido en un catálogo urbanístico, el criterio de afección que figura en la Ley proporciona a la Administración una potestad de contornos difusos que potencia la discrecionalidad técnica a la hora de enjuiciar la adecuación a los valores protegidos de la actividad del promotor de una actuación, con la consiguiente merma de la seguridad jurídica que ello conlleva. Para paliar este indeseable efecto, la Administración cultural viene acudiendo –a nuestro juicio indebidamente– a los instrumentos urbanísticos que sí contienen una delimitación concreta del área de protección de los inmuebles incorporados en los catálogos⁸²⁹. E incluso estos instrumentos contienen disposiciones, como la prevista en el artículo 18 de las NCSP provinciales⁸³⁰, que advierten de la necesidad del pronunciamiento de los órganos tuteladores del patrimonio cultural, previo a la obtención de licencia municipal, sobre la idoneidad con los valores protegidos de las actuaciones en las áreas de influencia de los inmuebles de interés cultural relacionados. Pero acudir a una norma reguladora de un ámbito competencial ajeno, aunque limítrofe con el de protección del patrimonio, no soluciona la cuestión sino que, por el contrario, es fuente, como decíamos, de inseguridad jurídica.

⁸²⁸ Así, el Decreto 232/2008, de 2 octubre, por el que se regula el Inventario general del patrimonio cultural de Galicia establece en su artículo 12 que este entorno de protección se determinará al incoarse el procedimiento de inclusión, y de no ser así, serán de aplicación áreas de protección de 50, 100 o 200 metros de profundidad medidas desde el elemento más exterior del bien, dependiendo de si éste es de naturaleza etnográfica, arquitectónica o arqueológica, respectivamente.

⁸²⁹ De hecho, las NCSP provinciales en vigor establecen unas áreas de protección de los elementos patrimoniales que coinciden con las determinadas en el Decreto 232/2008.

⁸³⁰ Nos hemos referido a este precepto en el capítulo IV al analizar el sistema de doble autorización administrativa, cultural y urbanística.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

La solución pasa inevitablemente por la delimitación oficial del entorno del bien inventariado. Si ésta falta, es necesario que, sin salir del marco normativo cultural, se pronuncien los órganos encargados de la protección del patrimonio, utilizando las potestades discrecionales que le otorga la Ley. Con todo, es preciso extremar al máximo en este pronunciamiento la motivación de la necesidad de sometimiento a control administrativo y las exigencias impuestas para la actuación en el entorno de los bienes inventariados por la vía de la disposición adicional 2ª de la LPCG. Sólo en la medida en que se justifica de forma concluyente la incidencia directa sobre el elemento principal de la actuación en su entorno, podemos considerar garantizada la mínima seguridad jurídica exigible en una intervención administrativa limitativa del derecho de propiedad.

B) EL ALCANCE DE LA AUTORIZACIÓN DE LAS INTERVENCIONES EN LOS ENTORNOS

A pesar de que el artículo 43 de la LPCG, anteriormente analizado, establece la exigencia de la autorización de la Consellería de Cultura de las actuaciones que afectan directamente a los contornos de los monumentos que hayan sido debidamente delimitados, en muchas ocasiones la operación de deslinde no se ha producido. No obstante, la función autorizatoria de los órganos de la Administración de patrimonio cultural no decae en estos ámbitos no delimitados si la actuación en cuestión, aún no ejecutándose en el propio inmueble protegido, tiene incidencia directa en él. Ante esta situación de ausencia de delimitación espacial –frecuente cuando se trata de monumentos declarados con anterioridad a la LPHE–, la jurisprudencia ha respondido reconociendo las plenas facultades autorizatorias de la Administración cultural, como así lo confirma la STSJ de Galicia de 25 febrero de 2004 (Aranz. 2004, 260811). Esta sentencia

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

enjuicia la pretendida ejecución de un edificio en un solar ubicado justo delante de la fachada principal de una iglesia declarada BIC en 1931, cuyo entorno no fue delimitado⁸³¹, otorgando, como decíamos, plenas potestades autorizatorias a los órganos culturales para evitar que las obras perjudiquen la perspectiva y contemplación del inmueble protegido, y ello a pesar de que desde el ámbito de actuación de la Administración urbanística municipal sí se haya previsto la correspondiente determinación del ámbito espacial que afecta a aquel inmueble. Se manifiesta aquí, una vez más, la concurrencia de las potestades de los órganos autonómicos y municipales sobre un mismo objeto. La intervención de los primeros es decisiva a la hora de garantizar la armonía de la obra en proyecto con los valores del monumento, que deben ser protegidos frente al interés urbanístico

⁸³¹ Dice así esta resolución judicial:

“Es evidente que, si en dicha zona no existe ninguna edificación que cuente con tales alturas y volumen, autorizar la construcción pretendida implicaría provocar una desarmonización del conjunto y un grave quebranto en orden a la perspectiva y contemplación de la iglesia. Es decir, el solar se encuentra situado en el entorno inmediato del monumento y así lo reflejó la Comisión Territorial del Patrimonio Histórico de Pontevedra cuando informó desfavorablemente el proyecto.

[...]

A nadie escapa que el solar en que se pretende erigir el inmueble se encuentra en los límites del contorno del conjunto histórico de Pontevedra, declarado por Decreto de 23 de febrero de 1951. Ciertamente es dicho conjunto histórico, al igual que la Iglesia de Santa María, no tiene su contorno expresamente delimitado ni cuenta con zona de respeto. Sin embargo el Plan General de Ordenación Urbana viene a reconocer una zona de respeto constituida por aquellos inmuebles que se ubican en el límite del conjunto histórico que quedan afectados por el artículo 190 bis, en cuanto señala: “El tratamiento de las edificaciones en los límites del casco histórico deberán ajustarse en cuanto a sus fachadas a los criterios empleados en el casco histórico, al considerarse como zona de respeto del mismo. No obstante las competencias de Patrimonio no lo serán a efectos de volumen para no incidir sobre las manzanas ya reguladas por otros documentos del plan general”. El Plan General autoriza una altura máxima de bajo y cuatro plantas al inmueble de la CALLE000, nº NUM000, afectado por la ordenanza de zona central (artículo 193 bis), pero esto debe interpretarse como un límite máximo de altura que habrá que poner en consonancia con otros factores, de carácter histórico, cultural o artístico, como los hasta aquí aludidos. Y ahí es donde juega precisamente la competencia de la Consellería de Cultura que el actor pretendía eludir.”

JULIÁN ALONSO GARCÍA

cuya defensa corresponde a la Administración municipal. En este sentido debemos destacar la STSJ de Galicia de 20 febrero de 2004 (Aranz. 2004, 790), de la que reproducimos el siguiente extracto:

“[...] aquí no está en cuestión la normativa urbanística sino la de protección del patrimonio cultural y la evitación de actuaciones por particulares que puedan afectar a los valores propios del mismo o su contemplación, apreciación o estudio, debiendo cuidar la administración autonómica que el volumen, tipología, morfología y cromatismo de las intervenciones en el entorno de los monumentos no puedan alterar el carácter arquitectónico y paisajístico de la zona, ni perturbar la contemplación del bien (art. 44 de la Ley 8/95) por lo que ha de concluirse que señalado por los informes técnicos que la construcción distorsiona gravemente el conjunto, tanto por su preponderancia como por los materiales empleados, resultando irrelevante la separación de la terraza del conjunto por una rampa de salida al río, porque tal circunstancia ni excluye su afectación por el área de protección de 100 metros establecida en la Resolución de la Consellería de Ordenación del Territorio de 14 de mayo de 1991 ni evita la distorsión del entorno por sus características constructivas.”

Con todo, puede existir coincidencia en la delimitación desde el ámbito de protección del patrimonio y el urbanístico, del entorno de los inmuebles con valor cultural, lo que en modo alguno supone un factor distorsionador de la aludida concurrencia competencial, manteniendo así cada Administración plenas potestades en su propio ámbito de actuación. Así lo confirma el Tribunal Supremo en su sentencia de 1 de octubre de 2001 (Aranz. 2001, 9025), que literalmente dice:

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

“La circunstancia de que la delimitación del entorno de protección coincida a la postre con el Plan Especial de Protección del Paisaje previsto en el Plan General de Ordenación de Odena, no implica confusión de competencias, sino una mera coincidencia del criterio de ambas Administraciones, la municipal y la autonómica, que sin embargo no excluye que sobre esta coincidente delimitación, cada una haya ejercido sus específicas competencias, urbanísticas unas y de conservación del patrimonio artístico la otra.”

Por tanto, la coincidencia en la determinación espacial del ámbito de actuación de las dos administraciones intervinientes no debe condicionar el ejercicio de unas competencias sobre un mismo objeto, que han de ser ejercidas teniendo presentes intereses públicos diferenciados y en algunos casos contrapuestos.

C) LA DETERMINACIÓN DE LA INCIDENCIA EN EL INMUEBLE PROTEGIDO DE LA ACTUACIÓN EN SU ENTORNO

La Ley dispone un tratamiento complementario del inmueble protegido y de su entorno, tanto en lo que se refiere a la planificación territorial y urbanística⁸³² como en la necesidad de autorización previa por parte de los

⁸³² En este sentido, el artículo 52.1 de la LPCG establece lo siguiente:

“Los bienes inmuebles catalogados, así como su entorno, gozarán de la protección prevista en el artículo 17 de la presente ley a través del correspondiente catálogo, al que habrá de ajustarse la planificación territorial o urbanística, cuya aprobación precisará el informe favorable y vinculante de la Consellería de Cultura.”

Por su parte, la LPCS en sus artículos 6.3 y 18.1 también prevé la incorporación en los instrumentos de ordenación urbanística de las disposiciones referentes a la delimitación de zonas de protección del Camino de Santiago. El primero de los preceptos citados dispone que los

JULIÁN ALONSO GARCÍA

órganos protectores del patrimonio, de las intervenciones que se pretendan realizar en el entorno de los bienes inmuebles culturales. Así lo advierte la STSJ de Galicia de 30 de abril de 2003 (Aranz. 2003, 267615), que además destaca la relación que tiene el bien inmueble protegido con su entorno, de suerte que aquél no es entendible si no se enmarca dentro de un espacio más amplio del que forma parte. En este sentido, la aludida sentencia señala que las intervenciones que se lleven a cabo en el lugar deben permitir la conservación de la armonía, la afinidad visual y correspondencia de todo el entorno, pues si la protección legal se limita al propio bien la tutela sería parcial y poco efectiva, y añade:

“El propio preámbulo de la Ley 8/1995 destaca la incidencia que la protección tiene en el entorno del bien catalogado y de interés cultural cuando declara que los inmuebles, especialmente los monumentos, se entienden integrados en un contexto que es su territorio, y no como elementos aislados, de modo que si la tutela se limitase al propio inmueble sería insuficiente en cuanto que la falta de armonía visual del conjunto quedaría en evidencia, se aislaría el propio bien del entorno (en contra de la voluntad de legislador) y podría conducir a un llamativo contraste de la belleza estética del mismo con el conjunto del que forma parte.”

Corresponde de esta forma a los órganos de la Administración cultural determinar si lo que se pretende ejecutar en las postrimerías de un inmueble con significativo valor cultural armoniza con éste, o bien atenta contra dichos valores.

instrumentos de ordenación urbanística se someterán en los tramos urbanos del Camino a las normas específicas que la Ley establece para las zonas laterales de protección. El segundo es del siguiente tenor:

“El planeamiento municipal y, en su caso, las normas subsidiarias provinciales de planeamiento deben incorporar en sus determinaciones y documentos lo dispuesto en la presente Ley y en el Plan de protección y promoción del Camino de Santiago.”

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

La STSJ de Galicia de 20 febrero de 2004 (Aranz. 2004, 790) expresa esta idea de la siguiente manera:

“[...] aquí no está en cuestión la normativa urbanística sino la de protección del patrimonio cultural y la evitación de actuaciones por particulares que puedan afectar a los valores propios del mismo o su contemplación, apreciación o estudio, debiendo cuidar la administración autonómica que el volumen, tipología, morfología y cromatismo de las intervenciones en el entorno de los monumentos no puedan alterar el carácter arquitectónico y paisajístico de la zona, ni perturbar la contemplación del bien [...] la construcción distorsiona gravemente el conjunto, tanto por su preponderancia como por los materiales empleados [...]”

De entre los aspectos que deberán considerar los órganos interpretativos de la posible adaptación o perturbación de la actuación respecto del inmueble próximo, la afección visual constituye uno de los principales argumentos que debe condicionar su decisión. La contemplación del inmueble protegido viene siendo considerada por la jurisprudencia como un factor que afecta decisivamente a la protección de dicho bien, tal como se desprende, entre otras, de la STS de 23 de junio de 2003 (Aranz. 2003, 4443) y de la STSJ de la Comunidad Valenciana de 4 noviembre de 2002 (Aranz. 2004, 57).

Esta determinación por parte de los órganos de la Administración cultural implica un juicio que no está exento de ciertas dosis de discrecionalidad técnica, que se incluyen en la decisión que valora la posible perturbación de la contemplación del bien y del carácter arquitectónico y paisajístico de la zona, o su distorsión con respecto al conjunto. En su momento nos hemos manifestado acerca del margen de discrecionalidad que deben contener las autorizaciones

JULIÁN ALONSO GARCÍA

administrativas⁸³³; lo que nos interesa destacar ahora es que, pese a gozar los órganos administrativos –y dentro de ellos los técnicos actuantes– de las indicadas facultades interpretativas, su decisión está delimitada por la debida objetividad que requiere la aplicación de las reglas generales que la ley prevé para los supuestos concretos. En tal sentido, la citada STSJ de la Comunidad Valenciana de 4 noviembre de 2002 manifiesta lo siguiente:

“La cuestión acaba, pues, en lo que ahora nos ocupa, por quedar reducida, de un lado, a la interpretación del contenido de un concepto jurídico indeterminado, cual es el de la adecuación al entorno de determinados Bienes de Interés Cultural, y, de otro lado, a la determinación de la extensión de la discrecionalidad técnica de la Administración en este punto.

Por lo que se refiere a la cuestión de la discrecionalidad técnica de la Administración para valorar los supuestos fácticos a que se han de aplicar las reglas de protección de bienes culturales, se ha señalar que ésta en todo caso viene limitada por los contenidos de las propias reglas de protección y asimismo ha de venir justificada por concretos datos objetivos, que son los que se han de valorar en relación con las reglas aplicables y no por meras apreciaciones subjetivas derivadas de las diferentes concepciones estéticas o arquitectónicas de los funcionarios técnicos actuantes.”

En definitiva, tal como señala el TSJ valenciano, de lo que se trata a la hora de autorizar un proyecto en un entorno protegido, es de dictar un acto reglado, como todos los actos administrativos, que ha de tener como referente

⁸³³ Véase el apartado correspondiente del capítulo II.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

jurídico la adecuación o no del proyecto a las normas de protección aplicables al caso. La citada sentencia completa la idea expuesta con la siguiente manifestación:

“Desde la perspectiva jurídica, pues, para determinar la legalidad o no del acto recurrido es necesario examinar el referente de protección que las normas culturales establecen y, asimismo, se ha de concretar cuáles son los bienes de interés cultural a cuyo entorno puede afectar el proyecto, para así determinar si el proyecto presentado incumple o no las reglas de protección aplicables en el caso de estos concretos bienes de interés cultural.”

En cualquier caso, la emisión del juicio interpretativo acerca de la incidencia de la actuación que se pretende realizar respecto del inmueble protegido requiere la adecuada motivación. Así lo expresa el TSJ de Galicia en su sentencia de 20 febrero de 2004 (Aranz. 2004, 789):

“En el presente caso no estamos en presencia del ejercicio de potestades discrecionales por parte de la administración, en los que la administración pueda elegir entre varias soluciones, todas ellas válidas en derecho, sino ante un concepto jurídico indeterminado que la administración deberá integrar mediante el justo equilibrio entre la salvaguardia del bien a proteger y la fuerte limitación de las posibilidades de los propietarios colindantes con el mismo, de ahí la especial importancia de la motivación de la resolución administrativa, que permitirá controlar el acierto o no de la decisión adoptada.”

En conclusión, discrecionalidad técnica, objetividad y respeto a los elementos reglados de la norma constituyen los elementos configuradores de la

JULIÁN ALONSO GARCÍA

autorización –que en todo caso debe ser motivada– de las intervenciones que, por ejecutarse en el entorno de un inmueble protegido, pueden incidir en éste, especialmente en su contemplación. Pero aquellos elementos que integran la decisión de los órganos de protección del patrimonio cultural deben ir acompañados, a nuestro juicio, de la debida medida que debe presidir la acción administrativa en este campo⁸³⁴.

3. LA AUTORIZACIÓN DE LAS INTERVENCIONES EN LOS BIENES DECLARADOS, INCLUIDOS EN EL AMBITO DE UN INSTRUMENTO DE PLANEAMIENTO

A) LA AUTORIZACIÓN DE LAS INTERVENCIONES EN LOS INMUEBLES CON UNA DECLARACIÓN FORMAL DE VALOR CULTURAL

Una vez aprobada una figura de planeamiento por los cauces que sean aplicables en función de su naturaleza, el órgano que lo aprobó, o el responsable

⁸³⁴ En apoyo de esta afirmación destacamos la STSJ de Andalucía de 28 de junio de 2000 (Aranz. 2000, 2300), de la que extraemos lo que sigue:

“Veamos a continuación si la colocación de los siete naranjos y dos bancos constituye una construcción que altere el carácter del bien (muralla) o perturba su contemplación... Parece exagerado atribuir el carácter de construcción a la colocación de siete naranjos de 1,5 metros de altura y 7 centímetros de diámetro y dos bancos cuya altura no sobrepasa los 75 centímetros. Toda la jurisprudencia consultada al respecto se refiere a edificios o construcción con destino concreto y no a simple mobiliario urbano y, menos aún, de las características del que contemplamos. No puede la Sala estimar que existe construcción. Queda, pues, solamente el aspecto de si su colocación perturba la contemplación de la muralla. De las fotografías aportadas no puede deducirse tal afirmación y es precisamente la colocación de estos árboles de pequeño porte, como son los naranjos, la nota característica que se observa en las murallas de muchos monumentos históricos de Andalucía (entre muchos más los que cita la Corporación actora del Alcázar de Sevilla o del Patio de los Naranjos de la Catedral de Sevilla). Lo propio cabe decir de los dos bancos colocados atendiendo a su estructura y dimensiones.”

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

de su ejecución, aumenta su protagonismo en la función autorizatoria dentro su ámbito espacial y funcional. No obstante, la Administración cultural conserva la competencia de control de las actuaciones en los inmuebles más singularizados que se encuentren afectados. No pierde, pues, la potestad general, reconocida en el ya citado artículo 37 de la LPCG, de autorización de las obras y demás actuaciones promovidas en los inmuebles declarados BIC, así como las más específicas mencionadas en su momento, de desplazamiento (artículo 36), cambio de uso (artículo 33) y demolición por razón de ruina (artículo 41) en esta clase de bienes. También conserva, pese a la aprobación de un instrumento de ordenación territorial, la función autorizatoria, ya analizada, específica de las actuaciones en cada una de las diversas categorías de los BIC, así como en los bienes catalogados y los inventariados. En relación con los entornos de estos inmuebles con valor cultural, la indicada potestad de la Consellería, no se halla a la misma altura, tal como hemos señalado en páginas anteriores de este mismo capítulo, y analizamos al referirnos a las diversas figuras de ordenación.

El régimen autorizatorio de los bienes inmuebles declarados BIC, distintos a los conjuntos históricos, ordenados por medio de una figura de planeamiento se contiene en el artículo 48 de la LPCG, de la siguiente forma:

“1. Los sitios o territorios históricos, las zonas arqueológicas y los lugares de interés etnográfico se ordenarán mediante planes especiales de protección u otro instrumento de planeamiento que cumpla las exigencias establecidas en esta ley.

2. Los jardines históricos y las zonas paleontológicas podrán ordenarse mediante las figuras de planeamiento previstas en el apartado anterior.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

3. Cualquier remoción de tierras de una zona arqueológica o zona paleontológica habrá de ser autorizada por la Consellería de Cultura, con independencia de que exista o no un instrumento urbanístico de protección.”

A diferencia del régimen aplicable a los conjuntos, las actuaciones promovidas en los inmuebles incluidos en cualquiera de las categorías señaladas en la norma –jardines históricos, sitios o territorios históricos⁸³⁵, zonas arqueológicas, lugares de interés etnográfico y zonas paleontológicas– están sujetas a la genérica autorización de la Consellería de Cultura, previa al otorgamiento de la licencia municipal, pese a encontrarse dentro de un ámbito ordenado por un instrumento de planeamiento. No se produce en tales ámbitos la asunción plena por parte de los Ayuntamientos de la función autorizatoria.

En la norma transcrita se recuerda además que en las zonas arqueológicas o paleontológicas también se mantiene la obligación de recabar la autorización de la Consellería de Cultura, cuando las intervenciones supongan una remoción de tierras, manteniéndose también la necesidad de obtener la licencia municipal si tales intervenciones constituyen actuaciones urbanísticas comprendidas en los artículos 194.2 de la LOUG y 10 del RDUG.

La norma adopta un –a nuestro juicio– excesivo proteccionismo en relación con algunos de estos bienes culturales declarados formalmente que encuentran además un reconocimiento expreso en los instrumentos de

⁸³⁵ El Camino de Santiago es, como ya hemos indicado, un BIC encuadrado en la categoría de territorio histórico, que debe ser ordenado mediante un plan especial de protección y promoción que debe elaborar la Consellería de Cultura, al que deberán adaptarse los planes urbanísticos de aplicación en los municipios por los que aquel discurre. De conformidad con la LPCS, la existencia de estos planes no excluye la obligación de recabar la autorización de la Consellería de Cultura para realizar cualquier actuación en sus respectivos ámbitos espaciales.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

planeamiento. No nos plantea ningún tipo de objeción la necesidad de mantener el sistema de doble autorización administrativa cuando el control administrativo haya de ejercerse sobre cualquier actuación que afecte a los inmuebles que, por su destacado valor cultural, son merecedores de la máxima distinción formal (monumentos, zonas arqueológicas, jardines históricos, etc.); incluso es justificable, como hemos señalado en su momento, cuando la actuación tenga por objeto bienes que formen parte del Catálogo del Patrimonio Cultural de Galicia, ya que, como en aquellos BIC, lo que se trata es de garantizar los valores singularizados que llevaron a su declaración. No obstante, consideramos que el mantenimiento del sistema de doble autorización, cuando afecta a un inmueble inventariado no declarado formalmente por la Consellería de Cultura, pero sí considerado como tal por su inclusión en un catálogo urbanístico, produce un efecto sobreprotector del bien. Con el actual sistema nos encontramos ante una inadecuada acumulación de controles sobre tales bienes inventariados: a través del informe del plan emitido por Patrimonio durante su tramitación, de la autorización de la intervención y de la licencia urbanística. En cualquier caso, para erradicar esa indeseable sobreprotección sería necesario modificar el artículo 54 de la LPCG, de forma que excepcione la necesidad de que la Consellería autorice las intervenciones que afecten a los bienes inventariados que formen parte del catálogo de los instrumentos de planeamiento urbanístico.

B) LA AUTORIZACIÓN DE LAS INTERVENCIONES EN LOS CONJUNTOS HISTÓRICOS

Aprobado el plan especial de protección que incluya en su ámbito espacial a un BIC declarado como conjunto histórico, el Ayuntamiento asume en términos generales la plena competencia para autorizar o denegar las intervenciones

JULIÁN ALONSO GARCÍA

urbanísticas que se pretendan realizar en los inmuebles ubicados en el área protegida. Así lo dispone el artículo 47.2 de la LPCG:

“Una vez aprobado definitivamente el plan especial de protección, los ayuntamientos serán competentes para autorizar las obras que lo desarrollan, incluidas las de los entornos de los monumentos declarados, debiendo dar cuenta a la Consellería de Cultura de las licencias concedidas en un plazo máximo de diez días. En todo caso, las intervenciones arqueológicas requerirán la autorización de la Consellería de Cultura.”

La actividad autorizatoria que hasta la aprobación del plan ordenador del conjunto histórico desplegaba la Administración cultural es asumida a partir de ese momento por el Ayuntamiento, quien, entre sus ordinarias competencias urbanísticas, pasa a incluir las nuevas funciones protectoras. La legitimidad de éstas se remonta al momento en que aquella Administración da su conformidad al plan en el trámite oportuno de su tramitación⁸³⁶.

No obstante, las funciones de control que asumen los órganos municipales no pueden perder de vista las determinaciones que preceptivamente deben contener los planes especiales de protección recién aprobados. El contenido mínimo del planeamiento de protección de los conjuntos históricos que deben incorporar estos planes lo concreta el artículo 46 de la LPCG⁸³⁷, destacando de él

⁸³⁶ En este sentido se pronuncia el TSJ de Castilla y León en su sentencia de 4 de marzo de 2011 (Aranz. 2011, 335212).

⁸³⁷ Lo dispone de esta manera:

“1. El plan especial a que se refiere el artículo anterior establecerá para todos los usos públicos el orden prioritario de su instalación en los edificios y espacios que fuesen aptos para ello. Igualmente contemplará las posibles áreas de rehabilitación integrada que permitan la recuperación del área residencial y de las actividades económicas adecuadas.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

la obligación de mantener la estructura urbana y arquitectónica y las características generales del ambiente y de la silueta paisajística, y prohibiendo expresamente las modificaciones de alineaciones, alteraciones de la edificabilidad, parcelaciones o agregaciones de inmuebles, salvo que contribuyan a la conservación general del carácter del conjunto⁸³⁸. Además, la norma establece limitaciones, que deben tener su reflejo en el plan, relativas a instalaciones eléctricas, telefónicas, antenas de televisión, rótulos, etc., y la prohibición expresa de los anuncios que tengan carácter publicitario. Íntimamente ligadas a estas prohibiciones legales se perciben los criterios de intervención que la norma

También contendrá los criterios relativos a la conservación de fachadas y cubiertas e instalaciones sobre las mismas, así como de aquellos elementos más significativos existentes en el interior.

2. Se mantendrán igualmente la estructura urbana y arquitectónica del conjunto histórico y las características generales del ambiente y de la silueta paisajística. No se permitirán modificaciones de alineaciones, alteraciones de la edificabilidad, parcelaciones ni agregaciones de inmuebles, salvo que contribuyan a la conservación general del carácter del conjunto.

3. Contendrá un catálogo exhaustivo de todos los elementos que conforman el conjunto histórico, incluidos aquellos de carácter ambiental, señalados con precisión en un plano topográfico, en aquellos casos en donde fuese preciso.

4. En el planeamiento se recogerán normas específicas para la protección del patrimonio arqueológico, que contemplarán, al menos, la zonificación de áreas de fertilidad arqueológica, soluciones técnicas y financieras.

5. En la redacción del plan especial se contemplarán específicamente las instalaciones eléctricas, telefónicas o cualesquiera otras, que deberán ir bajo tierra. Las antenas de televisión, pantallas de recepción de ondas y dispositivos similares se situarán en lugares que no perjudiquen la imagen urbana o del conjunto. Sólo se autorizarán aquellos rótulos que anuncien servicios públicos, los de señalización y comerciales, que serán armónicos con el conjunto, quedando prohibidos cualquier otro tipo de anuncios o rótulos publicitarios.”

⁸³⁸ Para dar un mayor margen de actuación a los órganos municipales, tras la aprobación del plan de protección, se relajan las prohibiciones más restrictivas del artículo 47.1 de la LPCG, aludidas cuando nos referimos a las limitaciones impuestas de forma transitoria a las obras en los conjuntos históricos durante su tramitación. Así, se permiten en esta nueva etapa las modificaciones de las rasantes existentes y los incrementos o alteraciones del volumen si éstos no van acompañados de una modificación de la edificabilidad. En definitiva, con la aprobación del instrumento de planeamiento se produce una cierta adaptación de las prohibiciones legales a conceptos más acordes con las técnicas urbanísticas.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

vincula expresamente a los conjuntos históricos, y que deberán indicarse en los planes de protección⁸³⁹. Como hemos visto en su momento, estos criterios están pensados para actuar, conforme al artículo 39 de la LPCG, sobre inmuebles individualizados que hayan sido declarados como BIC. No obstante, tal como sostiene LÓPEZ BRAVO, para extender la aplicación de dicho precepto a los inmuebles con valor histórico-artístico más destacados del conjunto, pero desprovistos de aquella calificación formal, deberán gozar, conforme al plan, de una protección integral derivada de su inclusión en un catálogo urbanístico⁸⁴⁰. De esta forma se singulariza el inmueble respecto de los demás integrantes del conjunto, y se le podrá aplicar el régimen de restauración y conservación del artículo 39 de la LPCG⁸⁴¹. Constituyen, en definitiva, todas estas determinaciones del plan –prohibiciones y criterios de intervención– auténticos límites configuradores de la decisión del órgano municipal que va a autorizar o denegar la actuación solicitada.

Por otra parte, el plan de protección del conjunto histórico puede contener cláusulas autolimitativas de la función autorizatoria plena de los ayuntamientos, de forma que éstos necesiten el pronunciamiento previo, preceptivo y vinculante

⁸³⁹ A ese respecto, el artículo 46.1 de la LPCG impone la inclusión en los planes especiales de los conjuntos de “los criterios relativos a la conservación de fachadas y cubiertas e instalaciones sobre las mismas, así como aquellos elementos más significativos existentes en el interior.”

⁸⁴⁰ LÓPEZ BRAVO, C., “Regulación jurídica...”, ob. cit., pág. 228.

⁸⁴¹ En las Instrucciones de 20 de noviembre de 1964 también se establecen pautas de actuación sobre los inmuebles ubicados en los conjuntos histórico-artísticos, que podemos considerar como criterios de intervención de naturaleza análoga a los de la LPCG. Entre ellas se incluyen condiciones de estilo y volumen –con alguna prohibición intercalada–, pero también se distinguen otras que disciplinan las condiciones de los usos y actividades económicas (industriales, comerciales, etc.) que se desarrollan en las edificaciones o construcciones que componen los conjuntos. Además, se incluyen condiciones relativas a las obras de urbanización, reguladoras de los requisitos materiales que deben cumplir las aceras, el pavimento y las farolas de alumbrado.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

de la Administración cultural para poder otorgar las licencias urbanísticas⁸⁴². Consciente de esta situación, la Dirección General de Patrimonio Cultural dictó la actualmente vigente resolución de delegación de competencias en los órganos territoriales de la Consellería de Cultura⁸⁴³, para la autorización e informe de las “intervenciones que afecten a conjuntos históricos declarados bienes de interés cultural que tengan aprobado un plan especial de protección, cuando éste establezca expresamente la necesidad de obtener la autorización o informe favorable del órgano autonómico competente en materia de patrimonio cultural.”

Pese haber asumido los ayuntamientos de forma plena la competencia para autorizar las intervenciones a través de licencia directa en los términos indicados, la Administración cultural conserva la competencia autorizatoria que venía

⁸⁴² Ejemplo de esa renuncia a asumir la plena función autorizatoria lo encontramos en el Plan especial de rehabilitación del Barrio de la Magdalena, de Ferrol –al que se ha hecho referencia en el capítulo IV– cuando en su artículo 8.2 dispone que será preceptivo y vinculante el informe de la Dirección General de Patrimonio Cultural para las siguientes actuaciones:

- Los estudios de detalle.
- Los proyectos de urbanización u obras en espacios públicos, tanto catalogados como no.
- Los proyectos de las nuevas edificaciones de carácter dotacional que empleen soluciones de composición de fachadas de cubierta y materiales diferentes a las reguladas en el Plan especial.
- Los proyectos de iluminación de edificios de nivel 1 que incluyan soluciones singulares.
- El proyecto específico y unitario para la regulación de los elementos del mobiliario urbano que se va a redactar para la totalidad del ámbito.
- La señalización y mobiliario urbano mientras no se redacte el estudio pormenorizado.

Por otra parte, su artículo 145.2 mantiene el sistema de doble autorización administrativa, cultural y municipal que la LPHE establece para los jardines históricos y los monumentos, y que en la LPCG sólo se aplica a estos últimos. Además, el artículo 152.7 establece que las obras para la implantación de nuevas conducciones de abastecimiento o reposición de las existentes requieren la autorización de la Dirección General de Patrimonio Cultural, previa al otorgamiento de licencia.

⁸⁴³ Resolución de 3 de febrero de 2012 de la Dirección General de Patrimonio Cultural, por la que se delega en los titulares de los servicios de coordinación del área cultural de las jefaturas territoriales de la Consellería de Cultura, Educación y Ordenación Universitaria el ejercicio de determinadas competencias (*DOG* del 21 de febrero).

JULIÁN ALONSO GARCÍA

ostentando en relación con los inmuebles portadores de un valor cultural singularizado. La autorización de las actuaciones que afecten a los monumentos declarados como BIC continúa sometida al régimen de doble autorización administrativa –cultural primero, y municipal después– que fue expuesto en su momento. El hecho de que muchos conjuntos incluyan monumentos declarados BIC no debilita demasiado en el ámbito gallego la potestad autorizatoria del municipio, como sí sucede donde se aplique la LPHE, que extiende la excepción autorizatoria no sólo a los monumentos sino también a los jardines históricos y a los entornos de unos y otros, como advierte BENSUSAN MARTÍN⁸⁴⁴.

Aunque no se estipule expresamente, como en el mencionado artículo 47.2 de la LPCG, también se escapa del control exclusivo de los ayuntamientos la autorización de las intervenciones en bienes inmuebles catalogados, según el artículo 52.2, y en los bienes inventariados, según el 54. En estos supuestos se mantiene la doble autorización administrativa, tal como prevé expresamente el precepto referido a los bienes catalogados, aún en el caso de que éstos se hallen en un conjunto histórico con un plan especial de protección aprobado.

Además, conforme al artículo el artículo 47.2 de la LPCG, continúa permaneciendo en el ámbito de actuación de la Administración cultural –que no pierde en ningún momento– la competencia para autorizar las intervenciones arqueológicas, aunque los bienes de esta naturaleza se encuentren dentro del conjunto histórico. Deberán ser, pues, autorizadas por la Consellería de Cultura, de conformidad con el artículo 57, las prospecciones, las excavaciones y demás actuaciones arqueológicas, que se realicen en cualquier inmueble que forma parte del conjunto histórico, del mismo modo que si afectara a un espacio desprovisto

⁸⁴⁴ BENSUSAN MARTÍN, M. P., *La protección urbanística...*, ob. cit., pág. 266.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

de valor cultural⁸⁴⁵. En todos estos casos coexiste la autorización autonómica con la municipal si la intervención arqueológica constituye, al tiempo, una actuación que requiere la obtención de licencia según la legislación urbanística.

Tanto el citado artículo 47.2 como el 52.2 de la LPCG trasladan en su totalidad a los ayuntamientos –a diferencia de la norma estatal– la autorización de las intervenciones que tienen lugar en los entornos de los monumentos declarados BIC y de los inmuebles pertenecientes al Catálogo del patrimonio cultural de Galicia. La solución adoptada en la LPCG despeja algunas dudas interpretativas que plantea la aplicación de legislación estatal sobre la concurrencia de la doble autorización dentro del ámbito del conjunto, en el que el Ayuntamiento tiende a asumir de forma exclusiva esa función. La LPCG, como decíamos, zanja la cuestión al otorgar a los órganos municipales la exclusividad de la autorización en el entorno de los monumentos, acallando así en el ámbito gallego las voces que defienden la conveniencia de que la Administración de patrimonio conserve la función autorizatoria en dicho espacio. Se opta de esta manera por reforzar las potestades de la Administración local para ejecutar un ordenamiento urbanístico que posee mecanismos más globales, frente a la actitud más conservacionista de la Administración cultural⁸⁴⁶.

⁸⁴⁵ El régimen autorizatorio de las intervenciones arqueológicas en Galicia se contiene en los artículos 55 y siguientes de la LPCG y en el Decreto 199/1997, de 10 de julio, por el que se regula la actividad arqueológica, como veremos más adelante.

⁸⁴⁶ Sobre estas cuestiones relativas a la función autorizatoria en los monumentos y su entorno ha reflexionado BENSUSAN MARTÍN, para llegar finalmente a la conclusión de considerar más certero otorgar la misma protección a través de la autorización de la Administración cultural a ambos objetos, de forma que se les aplique un mismo estatuto jurídico. Esta autora plantea de esta forma el asunto:

“[...] si el entorno debe ser protegido con los mismos medios que el bien inmueble principal, aplicándosele mecanismos procedentes de la legislación artística, o si, por el contrario, debería optarse por una protección urbanística más flexible obviando la rigidez de aquélla. Si nos decantamos por la no utilización de las técnicas de la Administración de Bellas Artes

JULIÁN ALONSO GARCÍA

Desde el momento en que el Ayuntamiento asume la plena competencia autorizatoria, está facultado para otorgar licencias cuya eficacia es inmediata, a pesar de que el mencionado artículo 47 le obliga a dar cuenta a la Consellería de Cultura de las concedidas en un plazo máximo de diez días. La STSJ de Galicia de 12 de septiembre de 2002 (Aranz. 2002, 1174), que enjuicia la legalidad de un acuerdo del Ayuntamiento de Betanzos por el que se concede una licencia de obras para rehabilitación de un edificio dentro del casco histórico de Betanzos, lo expresa en los siguientes términos:

“Así, contando Betanzos con un Plan Especial de protección y ordenación del casco histórico en la fecha de dicha resolución, no es exigible la previa autorización de la Administración autonómica sino que es de aplicación la obligación de «dación de cuenta» a tal Administración conforme a lo previsto en el artículo 47.2 Ley 8/1995, de 30 de octubre, del Patrimonio Cultural de Galicia, cuyo incumplimiento puede originar efectos en cuanto a plazo de interposición de recursos pero no en cuanto a su validez.”

Esta obligación de dar cuenta de las licencias concedidas a la Administración cultural, a juicio de ALEGRE ÁVILA, concede a ésta la

para los entornos de los Monumentos y de los Jardines Históricos, llegaríamos a la conclusión de que la competencia para autorizar obras debería atribuirse a dicha Administración sólo cuando nos encontrásemos ante la autorización de obras en los Monumentos y Jardines Históricos considerados de forma individual, mientras que para cuando se tratase de realizar obras en su entorno la competencia debería estar en manos de la Administración urbanística, ya que el ordenamiento urbanístico tiene en sus manos técnicas más globales y, por ello, podrían considerarse mayormente aptas para el tratamiento conjunto de este entorno, además ello podría propiciar que se llevasen a cabo actuaciones positivas acordes con el mismo, frente a la actitud más conservacionista y protectora que presenta la Administración Artística, aunque ello también podría desembocar en actuaciones excesivamente modernas y en poca consonancia con las características del ambiente circundante. Es por todo ello por lo que creo más certera, tal y como se ha planteado, la protección operada por la Administración cultural también en el ámbito de los Monumentos y Jardines Históricos [...]” (*La protección urbanística...*, ob. cit., págs. 285-286).

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

posibilidad de declarar la ilegalidad de las obras realizadas al amparo de dichas licencias cuando contravengan el plan aprobado⁸⁴⁷, e indirectamente –añadimos nosotros– lo informado en el ejercicio de su función protectora del patrimonio cultural durante su tramitación⁸⁴⁸. Como señala el citado autor, la calificación de ilegalidad de la obra por vulnerar el plan habilita a la Administración cultural para ordenar la reconstrucción o demolición pertinentes, a cuenta del Ayuntamiento, sin perjuicio de las responsabilidades a que hubiera lugar de acuerdo con la legislación urbanística⁸⁴⁹.

En términos generales, la LPCG opta de forma expresa por el traslado de la función autorizatoria a favor de los ayuntamientos, quienes la ejercerán de forma prácticamente exclusiva, sin perjuicio de las facultades de control posterior que mantenga la Consellería. En nuestra opinión, esta solución legal resulta positiva en la medida en que permite considerar la ordenación de los conjuntos históricos desde una óptica dinámica e integradora del urbanismo, que, de alguna forma, acoge entre las funciones municipales la de protección cultural. En cualquier caso, no estaría de más extender el mismo efecto de concentración de la función de control previo cuando los conjuntos aparezcan ordenados en otros instrumentos de planeamiento distintos de los planes especiales de protección, también informados por los órganos de Patrimonio.

⁸⁴⁷ ALEGRE ÁVILA, J. M., *Evolución y régimen jurídico...*, t. II, ob. cit., pág. 161.

⁸⁴⁸ El artículo 47.3 de la LPCG dispone en este sentido lo siguiente:

“Las obras que se realicen al amparo de licencias contrarias al plan especial aprobado serán ilegales y la Consellería de Cultura habrá de ordenar su reconstrucción o demolición con cargo al Ayuntamiento que las hubiese otorgado, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación urbanística.”

⁸⁴⁹ ALEGRE ÁVILA, J. M., *Evolución y régimen jurídico...*, t. II, ob. cit., pág. 161. En parecidos términos se pronuncia BENSUSAN MARTÍN, en *La protección urbanística...*, ob. cit., págs. 266-267.

4. EL INFORME ACERCA DE LAS ACTUACIONES SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL NO DECLARADO

Hemos destacado en su momento que el artículo 32 de la LPCG contiene el régimen general de intervención de la Consellería de Cultura en la tramitación de los instrumentos de ordenación territorial que afectan al patrimonio cultural de Galicia, singularmente de las figuras de planeamiento urbanístico. También hemos analizado el papel informador que le corresponde en los procedimientos de evaluación ambiental de los planes, programas o proyectos que puedan tener incidencia en el patrimonio cultural, considerando a éste como un aspecto más del medio ambiente. Pero esta controvertida disposición de la LPCG también pone de relieve otro aspecto que merece ser destacado: el reconocimiento a la Consellería de una potestad administrativa de fiscalización de las intervenciones que afectan a inmuebles integrantes del patrimonio cultural de Galicia pero que carecen de una declaración formal por la que se reconozca su valor cultural. Merece la pena reproducir una vez más los apartados del artículo 32 que sustentan este mecanismo en manos de la Administración cultural:

“1. La Consellería de Cultura habrá de ser informada de los planes, programas y proyectos, tanto públicos como privados, que por su incidencia sobre el territorio puedan implicar riesgo de destrucción o deterioro del patrimonio cultural de Galicia.

2. A los efectos previstos en el apartado anterior, la Consellería de Cultura habrá de establecer aquellas medidas protectoras y correctoras que considere necesarias para la protección del patrimonio cultural de Galicia.”

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

Conforme a la mencionada norma, las actuaciones individualizadas están sometidas al régimen autorizatorio de la Consellería cuando éstas puedan implicar un riesgo de destrucción o deterioro del patrimonio cultural de Galicia. Se amplía de esta forma el objeto de protección a aquellos bienes inmuebles que, según el criterio de los técnicos de la Dirección General del Patrimonio Cultural, son portadores de un supuesto interés cultural⁸⁵⁰. No obstante, la función controladora de este órgano se limita a aquellas actuaciones potencialmente peligrosas o lesivas en el patrimonio cultural de Galicia.

La Consellería, cuando tenga conocimiento de la intervención proyectada, podrá adoptar todas las medidas que en defensa del patrimonio cultural le otorga la LPCG. Esas medidas deberán plasmarse en un acto administrativo que habrá de ser notificado al interesado. La norma no reconoce expresamente la resolución como forma de finalización del procedimiento en el que se determinen aquellas medidas protectoras, ni prevé que culmine con una posible autorización, como sucede con otras actuaciones que afectan a otros inmuebles declarados, como hemos analizado en este capítulo. Para llenar ese vacío se viene utilizando en el ámbito de la Administración cultural gallega la técnica, a nuestro juicio discutible, del informe con efectos autorizatorios o denegatorios de la actuación, que, por conllevar tales efectos, podría ser recurrido a través de los medios de impugnación ordinarios, como si de una resolución se tratase. No obstante, pese a la falta de su reconocimiento expreso, entendemos que la resolución, en su caso autorizatoria,

⁸⁵⁰ Contiene el artículo 32 de la LPCG, en opinión de AMOEDO SOUTO, una obligación de amplio alcance que afecta al patrimonio cultural entendido en el amplio sentido previsto en el artículo 1 de la LPCG, y que los operadores deberán cumplir con las debidas cautelas y con sujeción al principio de precaución formulado en este ámbito por el principio rector del artículo 46 de la Constitución española y la regla del artículo 53.3 (“Os desafíos da protección...”, ob. cit., págs. 85-86).

JULIÁN ALONSO GARCÍA

sería el acto administrativo que se adecúa al sentido decisorio sobre la actuación que es sometida a consideración⁸⁵¹.

Estamos, en definitiva, ante una disposición que tiene, por su objeto y por el presupuesto fáctico del que parte, unos contornos difusos que la sitúan en el borde de la seguridad jurídica. Carece este artículo de precisión acerca de quién juzga la importancia del riesgo, qué criterios se utilizan para juzgarlo, en qué momento actuará la Consellería, con qué tipo de medidas, etc. Y todo ello al margen de lo desafortunado de la redacción del precepto, que obliga a informar de aquello que pueda implicar riesgo o destrucción del patrimonio, poniendo así bajo sospecha toda actuación que afecte o pueda afectar a cualquier inmueble histórico-artístico. Se plantean en esta disposición, a mi juicio, demasiados interrogantes que ponen en entredicho su operatividad, siendo preciso que se concreten aquellos aspectos por medio de una norma reglamentaria, todavía inexistente, prevista en la propia Ley⁸⁵². Procedería que dicha norma concretara cuestiones tales como los elementos arquitectónicos, constructivos y arqueológicos sometidos a control, y las correspondientes delimitaciones de sus áreas de protección.

En nuestra opinión, si hay algún aspecto de la Ley que requiera ser precisado, es el que hace referencia a la obligación de informar a la Consellería de estos proyectos de actuación, y la respuesta que deba dar aquella. Además de la

⁸⁵¹ El informe difiere de la autorización, según destaca VEGA LABELLA, en que no es, como ésta última, una manifestación de decisión que tiene la virtualidad de remover los obstáculos que se oponen al ejercicio de un derecho o facultad, sino que se limita a expresar un juicio u opinión. Por otra parte, el informe se diferencia de la resolución –considerada como el acto definitivo por excelencia que pone fin al procedimiento– en que es siempre un acto de trámite (VV.AA., *Régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo*, 3ª ed., Thomson, Aranzadi, 2004, págs. 522-523).

⁸⁵² La disposición final primera de la LPCG autoriza al Consello de la Xunta para dictar las normas reglamentarias que sean precisas para el desarrollo y ejecución de esta Ley.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

necesidad de completar el artículo 32 con un precepto reglamentario, acabaríamos con aquella imprecisión recurriendo a la fórmula de la comunicación previa⁸⁵³. De esta manera se dotaría al sistema de la agilidad que demanda la protección de unos bienes cuyo valor cultural la Administración no se preocupó en declarar. Pero al mismo tiempo, al optar la Ley por un mecanismo de control administrativo concreto, ganaríamos en seguridad jurídica.

5. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS INMUEBLES CON VALOR HISTÓRICO-ARTÍSTICO SEGÚN LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA

A) EL PLAN COMO INSTRUMENTO DELIMITADOR DA LA FUNCIÓN AUTORIZATORIA

Los bienes inmuebles culturales, sean o no declarados formalmente por la Administración cultural, también son merecedores en la legislación urbanística de un régimen específico que convierte a los órganos municipales de control en defensores de sus valores históricos, tradicionales y arquitectónicos. En lo que exceda del campo de actuación da aquella Administración, amparado en la LPCG, la protección de los inmuebles culturales entraría de lleno en el ámbito urbanístico, y más concretamente dentro del marco que proporciona el planeamiento⁸⁵⁴. Así pues, bajo el paraguas de los instrumentos de planeamiento,

⁸⁵³ En el capítulo IV se hace una propuesta en este sentido.

⁸⁵⁴ En este sentido el artículo 46.1 de la LOUG presenta el planeamiento como un instrumento de defensa del patrimonio cultural dentro de los límites de sostenibilidad, de esta forma:

“El planeamiento urbanístico tendrá como objetivo en el suelo urbano consolidado favorecer la conservación y recuperación del patrimonio construido, de los espacios urbanos

JULIÁN ALONSO GARCÍA

los órganos de la Administración urbanística ejercerán sus funciones de control de las actuaciones que afectan a bienes integrantes del patrimonio cultural mediante el otorgamiento de licencias o la intervención a través de otro tipo de actos de control previo o posterior.

Tal como destaca BARRERO RODRÍGUEZ, las técnicas de policía administrativa resultan insuficientes para proteger el bien cultural inmueble. Se necesita un instrumento que atienda a las particularidades de los bienes protegidos en conexión con el área territorial de la que forman parte, y a partir de él, establecer el régimen autorizatorio de las intervenciones urbanísticas que les afecten. A esta finalidad responde el plan urbanístico, “que se convierte para el ordenamiento contemporáneo en la más importante de las técnicas de defensa y tratamiento de las áreas históricas.”⁸⁵⁵ Como ya hemos apuntado con anterioridad, el planeamiento urbanístico dota a la ordenación de los conjuntos históricos de un carácter dinámico e integrador que coloca a los ayuntamientos como principales defensores de los valores históricos, tradicionales y arquitectónicos del municipio, y al mismo tiempo como principales interesados en la protección del conjunto.

El artículo 32 de la LPCG, en su apartado 4, alude específicamente a las figuras relativas al planeamiento urbanístico como instrumentos que deben ser objeto de control por parte de la Consellería de Cultura cuando, por su incidencia territorial, puedan implicar riesgo de destrucción o deterioro del patrimonio

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, serán coherentes con la tipología arquitectónica característica del entorno, en particular en cuanto a la altura, el volumen y el fondo edificables.”

⁸⁵⁵ BARRERO RODRÍGUEZ, C., *La ordenación jurídica...*, ob. cit., pág. 434.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

cultural de Galicia. De entre los planes con incidencia sobre el territorio, los de ordenación urbanística representan, pues, de forma manifiesta el traslado de la función autorizatoria de la Administración cultural a la responsable de su aplicación, particularmente la Administración municipal.

Con todo, el ámbito en el que se aplicarán las disposiciones de protección de los valores culturales de los instrumentos de planeamiento –y por ende, la extensión de la función de control de los órganos municipales– no tiene por qué coincidir con el espacio físico delimitado en la declaración que, en su caso, tenga el inmueble protegido. El ámbito del plan puede, por tanto, superar al que comprende dicho inmueble⁸⁵⁶. Así, tal como lo entiende BASSOLS COMA, esta superficie que excede del perímetro establecido en la legislación protectora del Patrimonio Cultural no se somete al régimen limitativo de la misma, sino a la normativa urbanística común⁸⁵⁷.

Las figuras de planeamiento urbanístico más indicadas conforme a la LPCG para ordenar los ámbitos que comprenden los bienes inmuebles con valor cultural, son los planes especiales previstos en los artículos 68 y siguientes de la LOUG, y dentro de éstos los de protección del artículo 69. La obligatoriedad de aprobación de los planes protectores de los conjuntos históricos se consagra expresamente en el artículo 45 de la LPCG, que dispone que la declaración de esta clase de BIC determinará para el ayuntamiento en que se encuentre, la obligación

⁸⁵⁶ Nada prohíbe tampoco que el ámbito del plan no incluya todo el espacio comprendido en la delimitación del bien protegido, aunque no es lo habitual.

⁸⁵⁷ Llega este autor a tal conclusión, en relación con la obligación establecida en la LPHE de redactar un plan especial u otro instrumento de planeamiento urbanístico de protección del área afectada por la declaración de un conjunto histórico, basándose en el carácter mínimo de aquel plan a efectos de la Ley y la alusión de ésta a las otras figuras urbanísticas que cumplan sus exigencias (BASSOLS COMA, M., “Instrumentos legales de intervención urbanística en los centros y conjuntos históricos”, *RDU*, núm. 118, mayo-junio, 1990, pág. 36).

JULIÁN ALONSO GARCÍA

de redactar un plan especial de protección del área afectada. Añade este precepto que tal obligación no podrá excusarse en la preexistencia de otro planeamiento contradictorio con la protección ni por la inexistencia previa de planeamiento general.

No obstante, los conjuntos históricos no son los únicos elementos culturales objeto de planificación por medio del plan especial del artículo 69 de la LOUG: por descontado, las demás categorías de BIC inmuebles pueden ser objeto de un plan de esta naturaleza; y también, como advierte AMOEDO SOUTO, aquellos otros elementos que, sin alcanzar el rango de BIC, merezcan una especial protección urbanístico-cultural por parte de los ayuntamientos, como titulares de la potestad de planificación y de tutela del patrimonio cultural⁸⁵⁸. En cualquier caso, la LPCG en su artículo 48.1 establece, como ya hemos visto, la exigencia de redactar un plan especial u otro instrumento de planeamiento que regule los sitios o territorios históricos, las zonas arqueológicas y los lugares de interés etnográfico. Esta obligación legal constituye una previsión de futuro que no está sujeta a un plazo determinado. Como ya hemos señalado, esta circunstancia de ausencia de plazos y también de un destinatario concreto para aprobar el instrumento de ordenación, convierte en irrelevante aquel mandato legal. Sin ese carácter imperativo, como también hemos apuntado, el apartado 2 del artículo 48 establece que los jardines históricos y las zonas paleontológicas se podrán ordenar mediante las mismas figuras de planeamiento. En uno y otro caso, estas disposiciones habilitan a los ayuntamientos para que puedan disciplinar en espacios culturales diversos los usos y aprovechamientos del suelo a través de planes especiales y generales de naturaleza urbanística.

⁸⁵⁸ AMOEDO SOUTO, C. A., “Os desafíos da protección...”, ob. cit., págs. 98-99.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

Por otra parte, como se puede deducir del artículo 45 citado, no sólo es apta la figura del plan especial de protección para ordenar la utilización del suelo afectado por la declaración de los conjuntos históricos; el ámbito que éstos comprenden también puede ser ordenado por otros instrumentos de planeamiento, tanto de carácter general como especial. Tal como señala BARRERO RODRÍGUEZ, una disposición como la reseñada –en realidad se refiere al equivalente artículo 20.1 de la LPHE– traslada a los ayuntamientos afectados la decisión de elegir entre el plan especial o el general para llevar a cabo la ordenación del ámbito protegido, de forma que se garanticen adecuadamente los fines de protección derivados del artículo 46 de la CE, de aquella parte del territorio que ordenan. Esto es realmente lo importante y no la concreta figura de planeamiento de que se sirva la Administración para conseguir dicho fin⁸⁵⁹. Es más, tanto el instrumento de ordenación general como el que lo desarrolla pueden llevar a cabo de análoga forma la ordenación del ámbito cultural en cuestión ya que, como indica MORA BONGERA, las diferencias entre ellos son imperceptibles⁸⁶⁰.

La jurisprudencia reconoce esa opción del planificador municipal por ordenar a través de los diversos instrumentos previstos en la legislación urbanística y con los mismos efectos, el ámbito de los conjuntos históricos, siempre que con ellos se cumplan todas las exigencias establecidas en la ley de protección del patrimonio cultural. Así lo admite el TS en su sentencia de 5 marzo 1999 (Aranz. 1999, 2165), y el TSJ de Castilla y León en su sentencia 31 octubre de 2008 (Aranz. 2009, 3414), de la que reproducimos el siguiente párrafo:

⁸⁵⁹ BARRERO RODRÍGUEZ, C., *La ordenación jurídica...*, ob. cit., págs. 559-560.

⁸⁶⁰ MORA BONGUERA, F., “La protección de los conjuntos...”, ob. cit., pág. 57.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

“Poniendo en relación tanto la normativa sectorial transcrita como la legislación urbanística reseñada no ofrece ninguna duda desde el punto de vista legal, sobre todo cuando el art. 20.1 de la LPHE se refiere a «otro instrumento de planeamiento de los previstos en la legislación urbanística» que el PGOU y sobre todo las NNUU Municipales (como así resulta expresa y explícitamente del art. 44.2.c citado de la Ley 5/1999 [de Urbanismo de Castilla y León]) son instrumentos de planeamiento hábiles y aptos para cumplir respecto del conjunto histórico, las condiciones de los Planes Especiales de Protección que exige el art. 20.1 de la citada Ley . Es verdad que la experiencia nos enseña que por regla general se utiliza para dicha protección el Plan Especial y no el Planeamiento General, pero también lo es que no existe obstáculo legal alguno a la luz de los preceptos legales transcritos para que dicha protección se pueda obtener directamente desde referido Planeamiento General y sin necesidad de un planeamiento de desarrollo posterior, como por su naturaleza lo es un Plan Especial. En todo caso la máxima jurídica de que «quien pueda lo más puede lo menos» igualmente nos lleva a concluir que si el PGOU o en su caso las NNUU tienen mayores y más amplias competencias que los Planes especiales lógicamente dicha competencia pueda abarcar y comprender el cumplimiento de las medidas y exigencias establecidas por la Normativa Sectorial. Cuestión distinta es que después la autoridad municipal en el ámbito de su discrecionalidad opte por regular dicha protección mediante uno u otro instrumento, pero ello no significa que sea obligatorio regular dicha protección mediante un plan especial, sobre todo cuando la misma se contiene en el Planeamiento general de conformidad con las determinaciones de ordenación general y detallada que constituyen el ámbito del PG y de las NNUU, según la Ley 5/1999.”

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

Por tanto, pese a resultar más apropiada la figura del plan especial para llevar a cabo una ordenación exhaustiva de las áreas históricas, cualquiera de las dos categorías de planeamiento general contempladas en la LOUG –normas subsidiarias y complementarias de planeamiento⁸⁶¹ y planes generales de ordenación municipal⁸⁶²– contendrán con carácter obligatorio determinaciones de protección del patrimonio cultural inmueble. Tal obligación aparece establecida en los artículos 51, por un lado⁸⁶³, y 53 y 61, por el otro⁸⁶⁴ de aquella norma legal.

⁸⁶¹ Las normas subsidiarias y complementarias de planeamiento tienen como objeto, según el apartado 1 del artículo 51 de la LOUG, establecer las disposiciones que deberán ser aplicadas en los municipios que carezcan de plan general de ordenación municipal. Además, conforme al apartado 2, tendrán carácter complementario “para suplir las indeterminaciones y lagunas del planeamiento municipal vigente”. Actualmente permanecen en vigor las Normas complementarias y subsidiarias de planeamiento de A Coruña, Lugo, Ourense y Pontevedra, aprobadas por la Orden de 3 de abril de 1991.

⁸⁶² Los planes generales de ordenación municipal son, de conformidad con el artículo 52.1 de la LOUG, instrumentos de ordenación integral del término municipal que “clasificarán el suelo para el establecimiento del régimen jurídico correspondiente, definirán los elementos fundamentales de la estructura general adoptada para la ordenación urbanística del territorio y establecerán las determinaciones orientadas a promover su desarrollo y ejecución.”

⁸⁶³ El apartado 3 del artículo 51 establece que las normas subsidiarias y complementarias contendrán las siguientes determinaciones: “e) Medidas de protección urbanística del medio rural, el patrimonio y el paisaje”; y el apartado 4 dispone que incluirá la siguiente documentación: “e) Normativa de protección del medio rural, el patrimonio cultural y el paisaje.”

⁸⁶⁴ Como veremos en páginas posteriores, el artículo 53.1.f) de la LOUG establece que los planes generales de ordenación municipal contendrán entre sus determinaciones de carácter general un catálogo con los elementos más significados por sus valores culturales y las medidas de protección que procedan, que formará parte de la documentación que relaciona el artículo 61, tal como dispone su apartado 1.h). Además del catálogo, el plan general deberá contener un estudio del medio rural y un análisis del modelo de asentamiento poblacional, que incorporarán previsiones en materia de protección del patrimonio. Así lo establecen los apartados 2 y 3 del artículo 61:

“2. 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, para la protección de sus valores ecológicos, ambientales, paisajísticos, históricos, etnográficos, culturales o con potencialidad productiva. A 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 plan urbanístico de los municipios limítrofes y cualquier otra circunstancia relevante para la justificación de las determinaciones en suelo rústico.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

Por consiguiente, los instrumentos de planeamiento general pueden y deben contener las determinaciones relativas a la protección de los bienes históricos incluidos en su ámbito territorial, y aquellas otras que se considere convenientes, pero en ningún momento se debe olvidar el carácter de ordenación integral que tienen. En particular, al PGOM le concierne, conforme a los artículos 52 y 53 de la LOUG, la función de establecer el modelo territorial, la estructura básica sobre la que éste descansa y las determinaciones fundamentales de las que depende la definición de los derechos y deberes de los propietarios del suelo ordenado, de suerte que, para un mayor nivel de detalle, se precisaría la elaboración de un plan especial; lo que en el caso de BIC de cierta complejidad, como los conjuntos históricos, se antoja más adecuado.

El plan de ordenación se configura en la legislación urbanística como un instrumento delimitador de las facultades urbanísticas derivadas del derecho de propiedad, para que el uso del suelo se realice de conformidad con los superiores intereses públicos, que están especialmente presentes en el patrimonio cultural⁸⁶⁵.

3. El análisis del modelo de asentamiento poblacional tendrá por objeto determinar las medidas a adoptar para su ordenación y mejora, y la preservación de los asentamientos histórico-tradicionales, definiendo los elementos que lo constituyan y su inserción en el marco comarcal y destacando la división parroquial, el sistema de núcleos de población, su capacidad de acogida de la demanda previsible de uso residencial en el medio rural y su relación con el medio natural o productivo.

A fin de fundamentar la delimitación de los núcleos rurales, deberá analizar individualizadamente cada núcleo, su morfología, infraestructuras y dotaciones urbanísticas existentes, número y carácter de sus edificaciones, consolidación por la edificación y densidad de viviendas, patrimonio arquitectónico y cultural y cualquier otra circunstancia urbanística relevante para justificar las determinaciones sobre el suelo de núcleo rural. El estudio incluirá una ficha, plano y fotografía aérea individualizada para cada núcleo rural, en cuyos documentos se recogerá la información urbanística anteriormente indicada.”

⁸⁶⁵ El artículo 7.1 de la LOUG configura las facultades urbanísticas inherentes al derecho de propiedad, en los siguientes términos:

“Las facultades urbanísticas del derecho de propiedad relativas al uso del suelo, subsuelo y vuelo, y en especial su urbanización y edificación, se ejercerán dentro de los límites y con cumplimiento de los deberes establecidos en la presente Ley y, en virtud de la

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

SANZ-PASTOR PALOMEQUE destaca del planeamiento su virtualidad para remodelar el contenido del derecho de propiedad y la vinculación o adscripción de los bienes de propiedad particular a la función o destino social del plan⁸⁶⁶. De este modo, como advierte GRAU ÁVILA, las facultades de los propietarios, pero también las facultades de intervención de la Administración, deberán estar contenidas en los planes y por extensión en la Ley, lo que convierte en antijurídicas las limitaciones singulares de derechos al margen de una norma legal, dado el carácter reglado de las licencias de edificación y uso del suelo⁸⁶⁷.

B) EL CONTROL PREVIO DE LAS ACTUACIONES EN EL MARCO DE LOS DIVERSOS INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO

a) Los planes generales y el control sobre el patrimonio cultural a partir de la clasificación del suelo

Los planes generales de ordenación municipal constituyen el instrumento de referencia que delimita las facultades de los sujetos actuantes y de las administraciones que ejercen el control. A tal efecto, el RP en su artículo 19.1.d) destaca como determinaciones de carácter general que deben contener los planes

misma, por los planes de ordenación, con arreglo a la clasificación urbanística de las fincas, asegurando que el suelo se utilice en congruencia con la utilidad pública y función social de la propiedad, garantizando el cumplimiento de las obligaciones y cargas legalmente establecidas y coordinadamente con la legislación sectorial.”

⁸⁶⁶ SANZ-PASTOR PALOMEQUE, C. J., “Acotaciones sobre la problemática presentada por la protección del patrimonio cultural mediante planes especiales de Urbanismo”, *REDA*, núm. 26, julio-septiembre, 1980, págs. 463-464, y “Reflexiones sobre la protección...”, ob. cit., págs. 20-21.

⁸⁶⁷ GRAU ÁVILA, S., “Sobre la naturaleza de los catálogos de la legislación urbanística”, *RDU*, núm. 70, octubre-noviembre-diciembre, 1980, págs. 132-133.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

generales para preservar los valores culturales de los inmuebles histórico-artísticos afectados por la actividad urbanística⁸⁶⁸, las siguientes:

“Medidas para la protección del medio ambiente, conservación de la naturaleza y defensa del paisaje, elementos naturales y conjuntos urbanos e histórico-artísticos, de conformidad, en su caso, con la legislación específica que sea de aplicación en cada supuesto.”

Por su parte, el artículo 53.1.f) de la LOUG especifica que habrán de contener entre sus determinaciones generales un catálogo de aquellos “elementos que por sus valores naturales o culturales, o por su relación con el dominio público, hayan de ser conservados o recuperados, con las medidas de protección que procedan”⁸⁶⁹. Pero dónde realmente se muestra la verdadera jerarquía de los planes generales sobre las demás figuras de planeamiento que lo desarrollan es en su virtualidad para clasificar suelo⁸⁷⁰. En este sentido, la Ley establece no pocas

⁸⁶⁸ También las normas subsidiarias y complementarias de planeamiento han de contener determinaciones generales de esta clase: el artículo 51.3.e) de la LOUG dispone que deberán incluir medidas de protección urbanística del medio rural, el patrimonio y el paisaje. Pero además, el apartado 4.e) del mismo artículo 51 establece que habrán de incorporar, entre otros documentos, la normativa de protección del medio rural, el patrimonio cultural y el paisaje.

⁸⁶⁹ También preceptúa el artículo 53 de la LOUG que los PGOM incluyan determinaciones específicas de los núcleos rurales, tales como:

“e) Previsión de las áreas de los núcleos rurales en los que se contemple la realización de actuaciones de carácter integral, [...] En ningún caso podrán preverse actuaciones integrales en los núcleos histórico-tradicionales, ni en la parte delimitada como tal en los núcleos rurales complejos.

f) Cuantas otras resulten convenientes [...] para la conservación y recuperación de la morfología de los núcleos histórico-tradicionales y de su estructura parcelaria histórica y sus usos tradicionales.”

⁸⁷⁰ En tal sentido, el artículo 10 de la LOUG dispone que “Los planes generales de ordenación municipal deberán clasificar el territorio municipal en todos o algunos de los siguientes tipos de suelo: urbano, de núcleo rural, urbanizable y rústico.” Incluso podemos afirmar, como FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, que la clasificación del suelo constituye un objetivo prioritario de esta clase de planes (*Manual de derecho...*, 20ª ed., ob. cit., pág. 61). No tienen esa capacidad clasificatoria los planes especiales, según los artículos 68.4 de la LOUG y el 76.6 del RP.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

limitaciones que determinan la forma de actuar sobre los inmuebles histórico-artísticos y las potestades de control, para impedir que aquella se lleve a cabo de forma irrespetuosa con las particularidades del tipo de suelo sobre el que se encuentran los inmuebles protegidos. Limitaciones de esta naturaleza aparecen contenidas en la LOUG de la siguiente forma:

- En el artículo 26.1, que prohíbe el derribo o demolición de las construcciones existentes en los núcleos rurales, salvo que se trate de construcciones sin especial valor arquitectónico, edificaciones sin valor histórico o etnográfico o, teniéndolo escaso, estén en ruina técnica.
- En el artículo 28.2, que prohíbe ciertas actuaciones en los núcleos rurales histórico-tradicionales⁸⁷¹.
- En el artículo 29.1, que indica las condiciones que habrán de reunir las nuevas edificaciones que se pretendan emplazar en los núcleos histórico-tradicionales, de forma que se identifiquen con las características del lugar y consoliden la trama rural existente.

⁸⁷¹ Este precepto declara prohibidas en estos núcleos rurales histórico-tradicionales, además de las actuaciones que también lo están en los tipos básicos de núcleo rural, las siguientes:

“a) Las viviendas adosadas, proyectadas en serie, de características similares y colocadas en continuidad en más de tres unidades.

b) Los nuevos tendidos aéreos de telefonía, electricidad y otros.

c) Aquellos usos que, ya sea por el tamaño de las construcciones, por la naturaleza de los procesos de producción, por las actividades a desarrollar o por otras condiciones, aun cumpliendo con los requisitos de la legislación medioambiental, no sean propios del asentamiento rural.

d) La ejecución de actuaciones integrales y consecuentes operaciones de reparcelación, u otras actuaciones de parcelación o segregación del parcelario original, que determinen la desfiguración de la tipología del núcleo y la destrucción de los valores que justificaron su clasificación como tal.”

JULIÁN ALONSO GARCÍA

- En el artículo 38, que relaciona los usos permitidos por licencia municipal, los autorizables por la Comunidad Autónoma y los prohibidos en los suelos rústicos de protección del patrimonio cultural⁸⁷².
- En el artículo 40, que determina el régimen aplicable de reconstrucción y rehabilitación de las edificaciones de carácter tradicional o de singular valor arquitectónico ubicadas en cualquier categoría de suelo rústico⁸⁷³.

⁸⁷² El régimen del suelo rústico de protección de las aguas, las costas, de interés paisajístico y de patrimonio cultural, según el artículo 38, es el siguiente:

Son usos permitidos por licencia los siguientes:

- Acciones sobre el suelo o subsuelo que impliquen movimientos de tierra, tales como dragados, defensa de ríos y rectificación de cauces, abancalamientos, desmontes, rellenos y otras análogas.
- Actividades de ocio, 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, distribución y evacuación 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.
- Muros de contención, así como cierres o vallado de fincas.

Los usos autorizables son éstos:

- Construcciones y rehabilitaciones destinadas al turismo en el medio rural y que sean potenciadoras del medio donde se ubiquen.
- Construcciones e instalaciones destinadas a establecimientos de acuicultura.
- Actividades y construcciones vinculadas directamente con la conservación, utilización, aprovechamiento y disfrute 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 conlleven la transformación de su naturaleza rústica y quede garantizada la integridad de los valores objeto de protección.
- Ampliación de cementerios preexistentes.

Los usos prohibidos son todos los relacionados en el artículo 33 de la LOUG distintos de los anteriores.

⁸⁷³ El artículo 40 de la LOUG dispone lo siguiente:

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

- En el artículo 42.1, que, entre las condiciones generales de las edificaciones o instalaciones en suelo rústico, exigibles para la obtención de licencia o autorización, establece la obligación de prever las medidas que garanticen la preservación del patrimonio cultural y la singularidad y tipología arquitectónica de la zona.

Por otra parte, en la aplicación del régimen específico de esta clase de suelos, y más concretamente, en el suelo rústico especialmente protegido en atención a su interés histórico-artístico, no puede ignorarse la participación de la Administración cultural en la configuración de la decisión autorizatoria, por mucho que el Ayuntamiento asuma competencias de salvaguarda de los valores culturales y arquitectónicos de los bienes inmuebles en el ámbito de sus atribuciones. Así lo dispone el artículo 34.2 de la LOUG, cuando prescribe la necesidad de que el órgano cultural se pronuncie con anterioridad al otorgamiento de la licencia municipal:

“En el suelo rústico especialmente protegido para zonas con interés patrimonial, artístico o histórico, antes del otorgamiento de la licencia

“Se permitirá en cualquier categoría de suelo rústico, previa autorización autonómica con arreglo al procedimiento establecido por el artículo 41 [el previsto para el otorgamiento de la autorización autonómica en esta clase de suelo], la reconstrucción y rehabilitación de las edificaciones tradicionales o de singular valor arquitectónico, que podrán ser destinadas a vivienda y usos residenciales, a actividades turísticas y artesanales o a equipamientos de interés público. La reconstrucción o rehabilitación habrá de respetar el volumen edificable preexistente y la composición volumétrica original.

Asimismo, previa autorización autonómica, podrá permitirse por razones justificadas su ampliación, incluso en volumen independiente, sin sobrepasar el 10% del volumen originario de la edificación tradicional.

Excepcionalmente, la ampliación podrá alcanzar el 50% del volumen de la edificación originaria cumpliendo las condiciones establecidas por los artículos 42 y 44 de la presente Ley.”

JULIÁN ALONSO GARCÍA

municipal será necesario obtener el preceptivo informe favorable del organismo autonómico competente en materia de patrimonio cultural.”

Pone en evidencia este precepto que, pese a la competencia del Ayuntamiento para definir el régimen de aplicación en los ámbitos caracterizados por un singular valor histórico, artístico o tradicional –al clasificar el suelo en un instrumento de planeamiento–, el control de las actuaciones en dichos ámbitos depende en gran medida de la Administración de patrimonio, aunque no haya declarado formalmente el valor cultural de los elementos afectados. Así, el pronunciamiento de los órganos culturales se antoja necesario y anterior a la concesión de la licencia municipal cuando se opera en un suelo rústico especialmente protegido por razones histórico-artísticas. En los demás tipos de suelo, aunque la emisión del informe cultural no sea expresamente preceptivo en la legislación urbanística, se aplicaría el omnipresente artículo 32 de la LPCG que obliga a informar a la Consellería de Cultura de los planes, programas y proyectos, tanto públicos o privados, que por su incidencia en el territorio puedan implicar un riesgo de destrucción o deterioro del patrimonio.

En definitiva, los planes generales de ordenación municipal determinan las potestades de control administrativo previo de las actuaciones que afectan a los inmuebles histórico-artísticos, a través de la clasificación del suelo. Ahí radica su verdadera función protectora del patrimonio: en la designación de qué ámbitos espaciales tendrán un estatuto jurídico u otro. Así, en función de cuál sea la condición que tenga el suelo afectado, tendrá su uso unas determinadas limitaciones. Por tanto, pese a que la norma faculta a los redactores de los planes generales para incluir en ellos medidas de protección de los elementos histórico-artísticos, no parecen este tipo de instrumentos los más adecuados para tal cometido. Su carácter integral y abierto a su desarrollo a través de planes

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

especiales –más adecuados éstos para este tipo de determinaciones– les resta operatividad para determinar, fuera de su capacidad de clasificar suelo, los límites que determinan la función de control administrativo de los órganos municipales.

b) La función de los planes especiales de protección en el control municipal sobre el patrimonio cultural

En desarrollo de los planes generales, los planes especiales de protección de las áreas históricas llevan a un mayor nivel de concreción las determinaciones que van a delimitar la intervención de los órganos municipales sobre la actividad de los particulares⁸⁷⁴. No constituye este tipo de planes, a juicio de BASSOLS COMA, una categoría *ex novo* desde el punto de vista de la materia, que la singularice de las modalidades de planeamiento contempladas en la legislación urbanística⁸⁷⁵. Son, por el contrario, planes urbanísticos territoriales que, como señala BARRERO RODRÍGUEZ, tienen por objeto la regulación de un determinado aspecto del espacio⁸⁷⁶, y que se caracterizan, según FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, por su naturaleza subordinada respecto del plan general previo que

⁸⁷⁴ La LOUG también prevé en su artículo 68.2, ante la falta de planeamiento general municipal o cuando éste no contuviese las previsiones detalladas oportunas, la aprobación de planes especiales autónomos “con la finalidad de proteger ámbitos singulares, rehabilitar y mejorar el medio rural o establecer infraestructuras y dotaciones urbanísticas básicas, siempre que estas determinaciones no exijan la previa definición de un modelo territorial.”

⁸⁷⁵ BASSOLS COMA, M., “Instrumentos legales...”, ob. cit., pág. 40.

⁸⁷⁶ BARRERO RODRÍGUEZ, C., *La ordenación jurídica...*, ob. cit., págs. 560-561. LARUMBE BIURRUM contrapone los planes especiales a los generales –que desarrollan– y a los parciales, de los que se diferencian en que no persigue la ordenación urbana integral del territorio sino tan sólo un aspecto concreto de él (“La figura del Plan Especial. Legislación sobre Centros Históricos”, *RDU*, núm. 57, marzo-abril, 1978, págs. 83-84).

JULIÁN ALONSO GARCÍA

desarrollan⁸⁷⁷. Su supeditación al instrumento que desarrolla y su finalidad esencial aparecen reflejadas en el artículo 76.2 del RP, en los siguientes términos:

“En desarrollo de las previsiones contenidas en los Planes Generales Municipales de Ordenación y de las Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento, podrán asimismo formularse Planes Especiales, sin necesidad de previa aprobación del Plan Parcial, con las siguientes finalidades:

[...]

d) Ordenación de recintos y conjuntos arquitectónicos, históricos y artísticos.”

A diferencia de los planes generales, los planes especiales no pueden establecer limitaciones en el uso del suelo mediante su clasificación, pero sí pueden incorporar determinaciones que habrán de ser observadas por los sujetos actuantes sobre el patrimonio histórico y los órganos municipales encargados de controlarlos⁸⁷⁸. Contendrán de esta forma las determinaciones propias de su

⁸⁷⁷ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Manual de Derecho...*, 20ª ed., ob. cit., pág. 72. Sin embargo, BENSUSAN MARTÍN admite la posibilidad de configurar, de conformidad con el artículo 76.3.b) del RP, planes especiales autónomos para proteger y conservar espacios naturales –en donde podrían integrarse algunos sitios históricos o zonas arqueológicas, pero no los conjuntos históricos– en ausencia de planeamiento general o cuando éste no contuviese las previsiones oportunas (*La protección urbanística...*, ob. cit., pág. 172, nota 309).

⁸⁷⁸ La LOUG establece en su artículo 68.4 esta previsión de la siguiente manera:

“En ningún caso los planes especiales podrán sustituir a los planes generales, en su función de instrumentos de ordenación integral del territorio, por lo que no podrán modificar la clasificación del suelo, sin perjuicio de las limitaciones de uso que puedan establecerse.”

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

naturaleza y finalidad por medio de ordenanzas y normas específicas de protección⁸⁷⁹.

En su momento defendimos la idoneidad de las figuras de planeamiento especial para ordenar los ámbitos que comprenden los bienes inmuebles con valor cultural; idoneidad que la LPCG, como ya hemos visto, eleva al grado de exigencia en relación con algunas categorías de BIC. Son, pues, los planes especiales previstos en los artículos 68 y siguientes de la LOUG, y dentro de éstos los de protección del artículo 69 los que tienen asignada esa específica misión, de conformidad con su apartado 3:

“En particular, los planes especiales cuyo objeto sea proteger los ámbitos del territorio declarados como bienes de interés cultural contendrán las determinaciones exigidas por la legislación sobre patrimonio cultural y el catálogo previsto en el artículo 75 de la presente Ley.”

⁸⁷⁹ En tal sentido, el artículo 77 del RP dispone lo siguiente:

“1. Los Planes Especiales contendrán las determinaciones necesarias para el desarrollo del Plan Director Territorial de Coordinación, del Plan General de Ordenación o de las Normas Complementarias y Subsidiarias.

En los supuestos del número 3 del artículo anterior, los Planes Especiales deberán contener las determinaciones propias de su naturaleza y finalidad, debidamente justificadas y desarrolladas.

2. Las determinaciones a que se refiere el número anterior se concretarán en los documentos siguientes:

[...]

d) Ordenanzas cuando se trate de Planes Especiales de reforma interior o de ordenación de recintos y conjuntos históricos y artísticos.

e) Normas de protección cuando se trate de Planes Especiales de esta naturaleza.”

Estas últimas normas podrán dictarse, según el artículo 78.3 del RP, “para la catalogación, conservación, restauración y mejora de los edificios o conjuntos urbanos y de los elementos o espacios naturales, con expresión de las limitaciones de usos o instalaciones incompatibles con su carácter.”

JULIÁN ALONSO GARCÍA

Pero la potestad para ordenar los bienes culturales excede en la normativa urbanística del mandato de la LPCG, de forma que aquella impone a la Administración municipal la regulación a través de planes especiales de determinados elementos dotados de valor histórico-artístico, no necesariamente reconocidos en el ámbito de la Administración cultural. Así, conforme al artículo 78 del RP, los planes especiales de protección del patrimonio cultural habrán de contemplar, entre otros, los siguientes aspectos:

- Elementos naturales y urbanos cuyo conjunto contribuye a caracterizar el panorama.
- Plazas, calles y edificios de interés.
- Jardines de carácter histórico-artístico o botánico.
- Realce de construcciones significativas.
- Composición y detalle de los edificios situados en emplazamientos que deban ser objeto de medidas especiales de protección.
- Uso y destino de edificaciones antiguas y modernas.

Constituye la transcrita, una relación enunciativa, no limitativa, de cuestiones que deberán enjuiciar los órganos municipales en el ejercicio del control previo, que requieren la máxima concreción en el plan para evitar entrar en un terreno –el de la discrecionalidad administrativa– que tienen vetado, dado el marcado carácter reglado de las potestades urbanísticas.

En cualquier caso, la forma en que los planes especiales abordan el régimen de control de las actuaciones urbanísticas sobre el patrimonio cultural es muy variada. Así, algunos planes reproducen en algunos casos las disposiciones

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

de la Ley que regulan el control administrativo de las actuaciones sobre los inmuebles protegidos –a veces extendiendo las referidas a los BIC a los elementos histórico-artísticos de los catálogos urbanísticos–, o bien contienen recordatorios del necesario cumplimiento de la normativa protectora del patrimonio cultural, o se aventuran a detallar con más precisión los supuestos autorizables y el modo en que tiene lugar la función autorizatoria⁸⁸⁰.

Así las cosas, la verdadera comprensión del papel que juegan los planes especiales de protección del patrimonio cultural en la ordenación urbanística del municipio, los concibe como instrumentos adecuados para aportar el dinamismo que a la legislación de patrimonio le falta en la conservación de los inmuebles-históricos. Este tipo de planes, a través de la ordenación de los espacios culturales, aportan a los órganos municipales agilidad para el ejercicio de sus potestades de control, al prescindir de la intervención de la Administración cultural. Pero el ejercicio de esas potestades municipales conlleva el peligro de invadir el campo de la discrecionalidad administrativa que tienen vetado. Para conjurar ese peligro

⁸⁸⁰ Como ejemplo de disposiciones de esta índole, podemos mencionar lo dispuesto en el Plan especial de protección de la Ciudad Vieja y Pescadería de A Coruña, aprobado definitivamente el 14 de diciembre de 1998 y publicado en el *BOP* de A Coruña de 16 de enero de 1999. Su artículo 14, después de recordar la preceptiva aplicación de la legislación sectorial de patrimonio histórico, regula en su apartado 2º el control sobre las actuaciones para intervenir o actuar sobre los elementos incluidos en el plan. Además, el artículo 15 establece el régimen de la demolición de los inmuebles comprendidos en la zona declarada conjunto histórico, requiriendo la preceptiva autorización de la Administración competente, en términos parecidos a lo dicho con anterioridad al analizar la función autorizatoria en los BIC. Con más profundidad regula esta función un plan más reciente, como es el Plan especial de protección del conjunto histórico de Muros, aprobado definitivamente el 9 de mayo de 2008 y publicado en el *BOP* el 9 de junio. En él se regula con considerable grado de detalle, entre otras cuestiones, cuál es la documentación preceptiva en los proyectos de obras en edificios protegidos existentes y para su demolición, el régimen de las órdenes de ejecución en edificios de interés arquitectónico, aspectos procedimentales relativos a la tramitación de las actuaciones, etc. Constituyen estas referencias normativas, sendos ejemplos de disposiciones reguladoras del control administrativo de las actuaciones que afectan a bienes inventariados, siendo las contenidas en el plan de Muros, pese a tratarse de una localidad de dimensiones muy inferiores a las de A Coruña, superiores en detalle a las de esta ciudad.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

es necesario que el instrumento de planeamiento delimite al máximo los contornos en los que deben moverse los órganos de control.

c) Los catálogos urbanísticos como instrumento complementario de los planes de ordenación

Se completa el marco jurídico delimitador de la función de control administrativa municipal que se deriva del planeamiento, con la figura del catálogo urbanístico. Es éste un instrumento complementario del plan cuyo objeto es, conforme al artículo 75.1 de la LOUG, “identificar las construcciones, recintos, jardines, monumentos, inmuebles u otros elementos que, por sus singulares características o valores culturales, históricos, artísticos, arquitectónicos o paisajísticos, se estime conveniente conservar, mejorar o recuperar.” Aunque son más propios de los planes especiales, los catálogos también complementan los planes generales; de hecho los artículos 53.1.f) y 61.1.h) –como se ha apuntado antes– incluyen entre las determinaciones y documentos del PGOM, el catálogo de elementos que deben ser protegidos o recuperados, con las medidas de protección que procedan.

Con arreglo al citado artículo 75, los elementos protegidos por el catálogo serán, entre otros, las viviendas, hórreos, fuentes, cruceros, molinos, pazos, iglesias, puentes y yacimientos arqueológicos, a los que se les dedicará una ficha individualizada en la que se recogerán, como mínimo, sus datos identificativos, ubicación y delimitación de su ámbito de protección, descripción gráfica de sus características constructivas, estado de conservación y determinaciones para su conservación, rehabilitación, mejora o recuperación.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

El carácter complementario del catálogo respecto del instrumento de planeamiento lo confirma el artículo de la 75.3 de la LOUG, al establecer que “El planeamiento habrá de contemplar las medidas necesarias para la protección, conservación, recuperación y aprovechamiento social y cultural de los bienes incluidos en el catálogo.” En consecuencia, los límites en el ejercicio del control administrativo de las actuaciones que afecten a los bienes catalogados aparecen configurados en el plan, limitándose el catálogo a apuntar al objeto afectado por dichos límites⁸⁸¹.

C) EL CONTROL PREVIO DE LAS ACTUACIONES AL MARGEN DEL PLANEAMIENTO

Como antes hemos señalado, las facultades urbanísticas derivadas del derecho de propiedad aparecen delimitadas, con sujeción a la Ley, por los instrumentos de planeamiento; pero, sin mediación de ninguna figura intermedia, la Ley también configura de forma directa el régimen autorizatorio de las actuaciones que se pretendan acometer en los inmuebles que reconoce como integrantes del patrimonio cultural. Contiene la norma legal, de esta forma, diversas disposiciones con análoga finalidad protectora, que funcionan de forma complementaria de los instrumentos de ordenación, y que en mayor o menor medida están orientadas a procurar unas mínimas condiciones estéticas. Nos estamos refiriendo a las denominadas normas de aplicación directa recogidas en la

⁸⁸¹ Sostiene GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ que la función de los catálogos es la de dar cuenta de una edificación digna de protección, y pretender que aporten prescripciones de tipo regulativo o sustantivo los llevaría a invadir el papel reservado a los planes (*La rehabilitación urbanística...*, ob. cit., pág. 92).

JULIÁN ALONSO GARCÍA

legislación urbanística⁸⁸², que se aplican en los municipios que carecen de plan, pero también, de forma prevalente, en los que disponen de ellos⁸⁸³. De entre este tipo de normas –de pertinente alusión en atención al objeto de nuestro estudio– destacamos las previstas en el artículo 104 de la LOUG, que obliga a adaptar las construcciones al ambiente en que estuvieran situadas. Además, tales disposiciones operarán con independencia de lo establecido en la legislación sobre patrimonio histórico⁸⁸⁴; de ahí que consideremos que forman parte de las técnicas a disposición de la Administración urbanística, de protección del patrimonio cultural no declarado.

Sin embargo, las mencionadas normas de adaptación del ambiente no son las únicas disposiciones de directa aplicación con una finalidad protectora de la estética o el ambiente, ya que existen otras de naturaleza semejante, referidas a la

⁸⁸² Con incidencia en el ámbito urbanístico, también gozan de esta condición de normas de aplicación directa las contenidas en la legislación sectorial de carreteras, costas, conservación de la naturaleza y –como ya hemos comprobado– de protección del patrimonio cultural, por cuanto establecen limitaciones legales que deben ser aplicadas por los órganos urbanísticos.

⁸⁸³ Ese carácter de las normas de aplicación directa, al tiempo complementario y prevalente en relación con las contenidas en los instrumentos de planeamiento, aparece reconocido en la STS de 1 de diciembre de 1992 (Aranz. 1992, 9737), al señalar que el artículo 73 del Texto refundido de la Ley del suelo de 1976 –antecedente de las actuales disposiciones de adaptación al ambiente– “pese a ser de directa aplicación, con independencia de que exista o no planeamiento, no excluye, caso de existir, la aplicación de las concretas determinaciones contenidas en el planeamiento de que se trate, salvo que éstas se opongan a lo dispuesto en dicho precepto.” A propósito de dicho artículo, GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO entienden, sin embargo, que, dada la dificultad de concretar los supuestos previstos en la norma, no parece que los planes puedan desarrollar este tipo de disposiciones, lo que evita, en principio, el conflicto entre ellas. Eso permite la aplicación independiente y directa de la regla y su utilización como mecanismo corrector de los resultados contrarios que se derivan de la simple aplicación del planeamiento (*Lecciones de Derecho...*, ob. cit., pág. 229). En cualquier caso, el RP confirma en su artículo 78.2 el carácter prevalente de las normas de aplicación directa respecto de los planes especiales de protección del patrimonio histórico, al prescribir que las normas urbanísticas contenidas en dichos planes “habrán de tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 73 de la Ley del Suelo, en cuanto a adaptación de las construcciones al ambiente en que estuvieran situadas.”

⁸⁸⁴ Con este carácter conciben GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO las normas de adaptación de las edificaciones al ambiente (*Lecciones de Derecho...*, ob. cit., pág. 230). En ese sentido se pronuncia el TS en su sentencia de 16 de junio de 1993 (Aranz. 1993, 4884).

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

obligación por parte de los propietarios de terrenos, edificaciones, etc., de mantener éstos en las debidas condiciones de seguridad y ornato público⁸⁸⁵, que se harán cumplir, si es necesario, mediante la imposición de órdenes de ejecución⁸⁸⁶. Como advierte FERNÁNDEZ CARBALLAL, el momento en el que se utiliza ese mecanismo es cuando la obligación genérica prevista en la Ley se transforma en una obligación jurídica estricta, que ha de satisfacerse al dictarse el acto conminatorio de la ejecución de una obra, especificando y detallando las operaciones que deben realizarse⁸⁸⁷.

Sin llegar a tener que acudir a este instrumento de control, la Administración urbanística aplicará en un primer momento las normas de aplicación directa al conceder o denegar la licencia. En este sentido, decimos que tales normas delimitan las facultades autorizatorias otorgando al órgano municipal un amplio poder decisorio, favorecido por la vaguedad de su contenido. Así, conceptos tales como ambiente, armonía, perspectiva, belleza, pueden generar de hecho una disminución de garantías que requieren con más fuerza, como pone de relieve FERNÁNDEZ CARBALLAL, la exigencia de su motivación frente a la

⁸⁸⁵ En este sentido, el artículo 9.1 de la LOUG obliga a los propietarios de toda clase de terrenos, construcciones, edificios e instalaciones a “Mantenerlos en condiciones de funcionalidad, seguridad, salubridad, ornato público y habitabilidad según su destino, y con arreglo a las normas de protección del medio ambiente, del patrimonio histórico y de la rehabilitación”, y el 199.1 dispone que los propietarios de toda clase de terrenos, urbanizaciones de iniciativa particular, edificaciones y carteles deberán mantenerlos en esas condiciones. Las exigencias contenidas en estas disposiciones –y específicamente el mantenimiento del ornato público– no deben ser entendidas, a juicio de FERNÁNDEZ CARBALLAL, como obligaciones de los propietarios de preservar a su costa el valor histórico o artístico del inmueble, sino como una necesidad de cumplir sus normales condiciones estéticas (“A conservación do patrimonio...”, ob. cit., pág. 82).

⁸⁸⁶ Como hemos visto en el capítulo II, el artículo 199.2 de la LOUG y el 29 del RDUG prevén este mecanismo para hacer cumplir este tipo de obligaciones; y los artículos 199.3 y 31, de la Ley y el Reglamento, respectivamente, permiten a la Administración valerse de las órdenes de ejecución para conseguir la adaptación de los inmuebles a las condiciones de su entorno.

⁸⁸⁷ FERNÁNDEZ CARBALLAL, A., “A conservación do patrimonio...”, ob. cit., págs. 83-84.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

indeseable arbitrariedad proscrita por nuestro ordenamiento jurídico⁸⁸⁸. Pues bien, en el ejercicio de la función autorizatoria, esa necesidad de motivación en la interpretación de aquellos conceptos jurídicos indeterminados y en la aplicación al caso concreto de los presupuestos de la norma, se antoja fundamental.

No cabe duda que en la apreciación de los conceptos jurídicos indeterminados contenidos en la norma la Administración urbanística se ve envuelta en sombras de incertidumbre que debe despejar; y la única forma de hacerlo consiste en determinar, en el momento de dictar el acto de concesión o denegación de la licencia –o en su caso, a la hora de emitir una orden de ejecución–, si concurren aquellos conceptos en los supuestos enjuiciados. No puede, por tanto, prolongarse la incerteza más allá del momento previo a la decisión que se adopte. Así lo declara el TS en su sentencia de 16 de junio de 1993 (Aranz. 1993, 4884):

“[...] en su aplicación ha de reconocerse a la Administración un cierto margen de apreciación en razón del halo de dificultad que caracteriza el espacio de incertidumbre que media entre las zonas de certeza positiva y negativa (STS 31-12-1988), lo que implica que en su aplicación ha de actuarse con arreglo a la técnica propia de aquellos conceptos, ya que si la utilización de los mismos por la norma deriva de la imposibilidad de acotar con mayor grado de determinación el ámbito de realidad a que aquélla se refiere, no supone que dicha indeterminación se transmita y permanezca en la fase de aplicación de la norma pues si ésta, se está refiriendo sin ninguna duda a supuestos concretos de la realidad, la aplicación de los conceptos indeterminados a la calificación de circunstancias reales

⁸⁸⁸ FERNÁNDEZ CARBALLAL, A., *Derecho urbanístico...*, ob. cit., pág. 68.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

específicas sólo admite una única solución justa: o concurre o no concurre el concepto.”

En cualquier caso, en la apreciación de circunstancias concurrentes no debe confundirse incertidumbre con subjetividad; antes bien, los preceptos legales que nos ocupan encierran elementos reglados que, dentro del margen de discrecionalidad que conceden a la Administración, deben ser respetados al adoptar su decisión. Para ello habrá de apoyarse en los elementos de juicio de carácter técnico o estético reflejados en los informes de los órganos técnicos, o que dimanen del proyecto formulado por el promotor de la actuación⁸⁸⁹.

En las normas de aplicación directa que más atañen al objeto de nuestro estudio, en la medida en que van a delimitar los derechos de los promotores y las potestades administrativas de control, encontramos tales conceptos indeterminados en los dos primeros apartados del artículo 104 de la LOUG:

“Las construcciones e instalaciones habrán de adaptarse al ambiente en que estuviesen emplazadas, y a tal efecto:

a) Las construcciones en lugares inmediatos o que formen parte de un grupo de edificios de carácter artístico, histórico, típico o tradicional deberán armonizar con el mismo. Igualmente cuando, sin existir un conjunto de edificios, hubiera alguno de gran importancia o calidad de los caracteres indicados.

b) En los lugares de paisaje abierto o natural, sea rural o marítimo, o en las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos de características

⁸⁸⁹ En tal sentido se pronuncia el TS en su sentencia de 14 de noviembre de 1986 (Aranz. 1986, 8082) y el TSJ de Cataluña en su sentencia de 1 de abril de 2005 (Aranz. 2005, 173817).

JULIÁN ALONSO GARCÍA

histórico-artísticas, típicos o tradicionales y en las inmediaciones de las carreteras o caminos de trayecto pintoresco, no se permitirá que la ubicación, masa o altura de las construcciones, muros y cierres, o la instalación de otros elementos, limiten el campo visual para contemplar las bellezas naturales, rompan la armonía del paisaje, desfiguren la perspectiva propia del mismo o limiten o impidan la contemplación del conjunto.”⁸⁹⁰

El carácter de disposición de aplicación directa de este artículo 104, y su antecedente, el artículo 73 del texto refundido de 1976, es puesto de relieve de

⁸⁹⁰ Tanto el Texto refundido de 1976 como el RP regulan la cuestión en sus artículos 73 y 98.2, respectivamente de forma prácticamente idéntica. Así lo establece el primero:

“Las construcciones habrán de adaptarse, en lo básico, al ambiente en que estuvieran situadas, y a tal efecto:

a) Las construcciones en lugares inmediatos o que formen parte de un grupo de edificios de carácter artístico, histórico, arqueológico, típico o tradicional habrán de armonizar con el mismo, o cuando, sin existir conjunto de edificios, hubiera alguno de gran importancia o calidad de los caracteres indicados.

b) En los lugares de paisaje abierto y natural, sea rural o marítimo, o en las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos de características histórico-artísticas, típicos o tradicionales y en las inmediaciones de las carreteras y caminos de trayecto pintoresco, no se permitirá que la situación, masa, altura de los edificios, muros y cierres o la instalación de otros elementos, limite el campo visual para contemplar las bellezas naturales, romper la armonía del paisaje o desfigurar la perspectiva propia del mismo.”

Por su parte, el artículo 10.2 del Texto refundido de la Ley de suelo –aprobado por el Real decreto legislativo 2/2008, de 20 junio–, de aplicación en el ámbito gallego, igual que el RP, dispone lo siguiente:

“Las instalaciones, construcciones y edificaciones habrán de adaptarse, en lo básico, al ambiente en que estuvieran situadas, y a tal efecto, en los lugares de paisaje abierto y natural, sea rural o marítimo, o en las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos de características histórico-artísticas, típicos o tradicionales, y en las inmediaciones de las carreteras y caminos de trayecto pintoresco, no se permitirá que la situación, masa, altura de los edificios, muros y cierres, o la instalación de otros elementos, limite el campo visual para contemplar las bellezas naturales, rompa la armonía del paisaje o desfigure la perspectiva propia del mismo.”

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

forma concluyente por la STS de 16 de junio de 1993 (Aranz. 1993, 4884)⁸⁹¹, que además destaca su inexcusable aplicabilidad “tanto en defecto de planeamiento como en el supuesto de existencia de éste y contradicción con el mismo”. La aplicación directa de estos preceptos, por tanto, excluye su desarrollo por otra disposición o acto⁸⁹², lo que significa que la decisión de otorgamiento o denegación de licencia que en su caso se solicite habrá de apoyarse en los criterios de actuación que aquellos contienen. Si, por el contrario, se concediese una

⁸⁹¹ También la STS de 20 de abril de 1985 (Aranz. 1985, 2214), la STS de 16 de junio de 1987 (Aranz. 1987, 6492) y la STSJ de Cataluña de 1 abril de 2005 (Aranz. 2005, 173817), entre otras.

⁸⁹² Ello no empece a que los instrumentos de ordenación urbanística desarrollen este tipo de normas, como confirma el artículo 17 de las NCSP de A Coruña, Lugo, Ourense y Pontevedra, que establece lo siguiente:

“Las construcciones habrán de adaptarse en lo básico al ambiente en que estuvieran situadas y a tal efecto:

- a) Su tipología deberá ser congruente con las propias de la zona.
- b) Los materiales empleados para el acabado de las fachadas, cubiertas y cierres de parcelas deberán ser compatibles con los constituyentes del paisaje en que se vayan a situar, recomendándose el uso de los dominantes en la zona. Se prohíbe expresamente la utilización como vistos de materiales fabricados para ser revestidos.
- c) Las cubiertas estarán formadas por planos continuos sin quiebras de sus faldones.
- d) Los cierres de parcelas tendrán una altura inferior a 2.50 m. contados desde la rasante interior de la finca, si son opacos, y se retranquearán de las vías públicas lo que disponga la legislación sectorial correspondiente, con una distancia mínima del eje de 5,00 metros, siempre que esta distancia sea superior a 1,50 metros del borde.”

Además, el artículo 18 dispone lo siguiente:

“Todos aquellos usos o construcciones enumerados en el artículo 178 de la Ley del Suelo [artículo 194.2 en la LOUG], que pretendan realizarse dentro de las áreas de protección establecidas por estas normas, tendrán que armonizar con las características de los elementos patrimoniales o valores que se traten de proteger. A tal efecto, la Comisión Provincial de Patrimonio emitirá informe previo a la obtención de licencia municipal, que tendrá carácter vinculante respecto de las condiciones físicas que sean requeridas para garantizar dicha armonización, cuando se trate de áreas incluidas en la protección del patrimonio.”

Además, el RP recuerda en su artículo 78.2 que las normas urbanísticas que contengan los planes especiales de protección del patrimonio histórico habrán de tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 73 de la Ley del Suelo sobre adaptación de las construcciones al ambiente en que estuvieran situadas.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

licencia que fuera contradictoria con dichos criterios, sería anulable aunque se ajustara al planeamiento vigente.

Constituyen, en definitiva, estas disposiciones de directa aplicación limitaciones relativas, de análoga naturaleza a las impuestas en el ámbito de la Administración cultural, que son removibles por medio de licencia urbanística. Como tales, requieren también de un juicio valorativo de los órganos municipales, no exento de apreciaciones subjetivas. En tal sentido se pronuncia el TS, en su sentencia de 16 de junio de 1993 (Aranz. 1993, 4884):

“[...] se trata de una limitación del «ius aedificandi» [la prevista en el artículo 76.a) del TRLS] no absoluta, sino relativa, en cuanto sólo impone una carga modal, permitiendo la edificación, pero sólo cumpliendo determinadas condiciones, aquellas que permitan la armonización de la nueva construcción con el conjunto de edificios, o el edificio, merecedores, por su valor histórico-artístico o arqueológico, de reunir un entorno adecuado a los mismos, eliminando los proyectados sin otras miras que las simplemente utilitarias y funcionales; esto significa que el urbanismo no recoge en su seno una sola valoración unidimensional, sino que son varios los que considera dignos de una protección especial, aunando los valores materiales y espirituales como son los históricos y los estéticos [...]”

Confirma la jurisprudencia de esta manera esa función ejercida por la Administración urbanística –a la que en su momento nos hemos referido–, de salvaguarda de los valores patrimoniales de ciertos bienes inmuebles, que encuentra su expresión en la concesión o denegación de licencia amparándose en las normas de aplicación directa, y concretamente en las que disciplinan la adaptación de las construcciones e instalaciones al ambiente histórico, artístico,

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

típico o tradicional en que estén emplazadas. Estas facultades de defensa del patrimonio que se confieren a los ayuntamientos van orientadas en último término a procurar un buen efecto urbanístico de conjunto, como muestra la STS de 20 de abril de 1985 (Aranz. 1985, 2214)⁸⁹³.

La función administrativa de control de las actuaciones sobre los inmuebles histórico-artísticos que se realiza al margen del planeamiento puede provenir también de ordenanzas locales reguladoras de la estética⁸⁹⁴. Este tipo de normas recogen una serie de parámetros en virtud de los cuales, como sostiene GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, la Administración podrá denegar la licencia si el proyecto de obra no sigue las pautas fijadas en la norma⁸⁹⁵. Pero, según establece la STS de 9 de mayo de 1986 (Aranz. 1986, 3061), los patrones estéticos que contienen han de ser objetivizados ya que “no puede quedar al subjetivo arbitrio del Órgano administrativo decidir en cada caso, según su cambiante criterio y sin reglas, si el proyecto ataca o no el buen gusto o si resulta o no impropio de su emplazamiento; porque admitir esto supondría convertir una materia que por ministerio de la Ley ha de ser siempre reglada, en discrecional o arbitraria”. De ser así, la decisión administrativa de otorgamiento de licencia se basaría en una apreciación subjetiva desconocedora de su naturaleza reglada, mientras que si se

⁸⁹³ AMOEDO SOUTO considera estas facultades de la Administración urbanística como un segundo arsenal o círculo de protección del patrimonio histórico que suple las carencias del primer círculo configurado en la legislación cultural. Con esta orientación conforman “una técnica de tutela, un verdadero comodín protector de todo tipo de construcciones y planeamientos urbanos, pero que se reveló suficiente para encarar los problemas de la presión urbanística de las zonas históricas desde un punto de vista protector” (“Os desafíos da protección...”, ob. cit., pág. 66).

⁸⁹⁴ Las ordenanzas municipales reguladoras de la estética –al igual que las que detallan los usos, el volumen y las condiciones higiénico-sanitarias– tuvieron en nuestro Derecho gran protagonismo hasta que, a partir de la Ley de 1956, su parte más sustancial se fue integrando en los planes de ordenación como uno de los documentos que concretaban las normas urbanísticas aplicables a cada clase de suelo (FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Manual de derecho...*, 20ª ed., ob. cit., pág. 75).

⁸⁹⁵ GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., *La rehabilitación...*, ob. cit., pág. 214.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

atiene a las reglas ornamentales establecidas normativamente, tendrá un carácter objetivo y jurídico⁸⁹⁶.

Así todo, la aludida objetivización de los patrones estéticos no está reñida con la discrecionalidad de la decisión administrativa acerca de la conformidad con las ordenanzas de la actuación sometida a licencia. Pero ese juicio discrecional es discutible y revisable, incluso en la vía jurisdiccional. Así lo confirma el TS en sentencia de 29 de enero de 1985 (Aranz. 1985, 930), que reduce a juicio técnico propio de la prueba pericial el que se refiere a la armonía estética de una determinada actuación urbanística.

“[...] el juicio sobre armonía estética referente a adecuación en estos aspectos del proyectado edificio [señala el TS] es susceptible de reducción a juicio técnico propio de la prueba pericial por cuanto se agota y versa sobre hechos o datos representativos de características estilo o tipos arquitectónicos perfecta y objetivamente asequibles a los conocimientos y competencia del técnico que elabora proyecto y memoria para el particular solicitante de la licencia de edificación, documentos de impropio confección de modo aislado tanto del contenido de las Ordenanzas aplicables, como de la realidad topográfica y características circunstanciales de las próximas edificaciones con las cuales ha de configurar el edificio considerado conjunto o grupo urbano, cuestiones todas de hecho plenamente adecuadas a la revisión jurisdiccional a través de la prueba de los hechos determinante para la que es particularmente idónea la prueba pericial [...]”

⁸⁹⁶ *Ibidem*, págs. 221-224.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

La decisión administrativa acerca de la estética de una actuación urbanística, aun conteniendo un importante componente subjetivo, debe apoyarse en reglas de estilo y tipo arquitectónico reconocibles por los redactores del proyecto, por los facultativos que forman parte del órgano de control y por los peritos que, en su caso, vayan a informar sobre la revisión de aquella decisión. Para reducir el margen de discrecionalidad de unos y otros, las ordenanzas deben precisar al máximo cuáles son esos parámetros técnicos.

No obstante, el estricto margen de actuación que tiene la Administración urbanística para garantizar las condiciones estéticas del inmueble en su entorno, no se da cuando recurra al uso de la orden de ejecución. Con este mecanismo ya no necesita la Administración el respaldo de una norma previa que concrete de forma rigurosa los presupuestos objetivos de actuación para ejercer sus funciones de control. Así lo entiende GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, al señalar que basta con que el edificio en cuestión presente un estado insalubre, inseguro o –como sería el caso– antiestético, para justificar la orden de ejecución⁸⁹⁷.

En definitiva, las disposiciones de aplicación directa que operan al margen del planeamiento –pero de forma complementaria–, habilita a los órganos municipales para el ejercicio de potestades de control que en último término resultan garantizadoras de la protección del patrimonio cultural, entendido en un sentido amplio. Como amplios son también los conceptos utilizados (armonía, perspectiva, belleza, etc.), que requieren de una aplicación motivada de la norma que evite incurrir en arbitrariedad. En cualquier caso, no es la protección del patrimonio cultural la finalidad esencial de este tipo de normas –aunque su

⁸⁹⁷ *Ibidem*, págs. 224-225.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

aplicación en el ejercicio del control administrativo pueda producir este efecto—, sino el buen efecto urbanístico de conjunto.

6. EL PATRIMONIO ARQUEOLÓGICO COMO OBJETO DE CONTROL

A) EL CONTROL DE LAS ACTIVIDADES QUE AFECTAN AL PATRIMONIO ARQUEOLÓGICO MEDIANTE LA AUTORIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN CULTURAL

Del régimen jurídico del patrimonio arqueológico se ocupa la LPCG específicamente en su título III, que comprende los artículos 55 a 63. Como ya hemos visto al referirnos a las autorizaciones en los BIC declarados como conjuntos históricos, el artículo 47.2 impone a los promotores de cualquier intervención arqueológica, someter ésta a la autorización de la Consellería de Cultura. Del mismo modo, en las zonas arqueológicas y paleontológicas, como también hemos visto, el artículo 48.3 impone esa misma obligación a los promotores que realicen cualquier remoción de tierras en esos espacios formalmente declarados, con independencia de que exista o no un instrumento urbanístico de protección.

El artículo 57 de la LPCG dispone que será necesaria la autorización previa de la Consellería de Cultura para la realización de las siguientes actividades arqueológicas:

- “a) La prospección arqueológica, entendida como la exploración superficial y sistemática sin remoción, tanto terrestre como subacuática, dirigida al estudio e investigación para la detección de restos históricos o

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

paleontológicos, así como de los componentes geológicos y ambientales relacionados con los mismos. Esto engloba la observación y el reconocimiento sistemático de superficie y también la aplicación de las técnicas que la arqueología reconoce como válidas.

b) El sondeo arqueológico, entendido como aquella remoción de tierras complementaria de la prospección, encaminado a comprobar la existencia de un yacimiento arqueológico o reconocer su estratigrafía. Cualquier toma de muestras en yacimientos arqueológicos se considerará dentro de este apartado.

c) La excavación arqueológica, entendida como la remoción, en el subsuelo o en medios subacuáticos, que se realice a fin de descubrir e investigar toda clase de restos históricos o paleontológicos relacionados con los mismos.

d) El estudio del arte rupestre, entendido como el conjunto de tareas de campo orientadas a la investigación, a la documentación gráfica por medio de calco y a cualquier manipulación o contacto con el soporte de los motivos representados.

e) Las labores de protección, consolidación y restauración arqueológica, entendidas como las intervenciones en yacimientos arqueológicos encaminadas a favorecer su conservación y que, en consecuencia, permitan su disfrute y faciliten su acrecentamiento.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

f) La manipulación con técnicas agresivas de materiales arqueológicos.”⁸⁹⁸

Se contemplan en este precepto toda una suerte de intervenciones que habrán de desarrollarse como mínimo en dos fases: una primera en la que la actuación se define en un proyecto y una segunda de ejecución propiamente dicha. Además, cada tipo de intervención puede tener su origen en otra anterior, de forma que a una excavación puede anteceder un sondeo o una prospección, y a su vez dar lugar a una actuación de puesta en valor de los restos arqueológicos excavados. Todas estas actuaciones en sus distintas fases deben ser autorizadas por la Administración cultural, quien valorará la necesidad de acometer otras nuevas en función del resultado de las que vayan ejecutándose.

La actuación en un espacio en el que se tiene la certeza o la creencia fundada de la existencia de restos arqueológicos requiere del debido control, previo y posterior, por parte de la Administración cultural, para garantizar los fines de protección, conservación y difusión del patrimonio arqueológico que persigue la Ley. La actuación arqueológica realizada por sujetos públicos y privados no es necesariamente voluntaria sino que suele ser el resultado de un mandato legal. Así, las facultades que el ordenamiento urbanístico otorga a tales sujetos se muestran moduladas por la legislación ordenadora del patrimonio cultural, que establece no pocos límites a su ejercicio. Las limitaciones que este sector normativo establece para preservar el patrimonio arqueológico son de gran intensidad, y se traducen en concretas obligaciones de hacer o de soportar que en numerosas ocasiones suponen un importante quebranto económico para el

⁸⁹⁸ El artículo 1.1 del Decreto 199/1997, de 10 de julio, por el que se regula la actividad arqueológica en Galicia enumera en similares términos las diversas actividades arqueológicas que precisan de autorización administrativa.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

obligado a cumplirlas. Algunas de las obligaciones de carácter positivo requieren la obtención de la específica autorización cultural, cuya singularidad radica en el objeto de protección: los bienes que conforman el patrimonio arqueológico de Galicia.

La preceptiva autorización de los órganos de la Administración cultural se puede derivar, pues, de una solicitud de intervención urbanística ordinaria que, por afectar a un espacio con valor arqueológico, precisa de un pronunciamiento especial de dichos órganos, en virtud del cual se impongan determinadas obligaciones arqueológicas. Piénsese en el supuesto, nada infrecuente, de una intervención de rehabilitación en un inmueble en el que se pretende construir un sótano destinado a plazas de garaje, y que al realizarse el movimiento de tierras surge un hallazgo arqueológico. En este caso, al control de los órganos urbanísticos se le añade el que ejerce la Administración cultural para evaluar dicho hallazgo y disponer la adopción de las medidas que considere oportunas para la preservación de los restos encontrados.

En sentido inverso, la actuación del promotor puede tener una motivación estrictamente arqueológica, pero, al suponer una actividad objeto de control urbanístico, debe ser autorizada por medio de licencia. Nos estamos refiriendo en este segundo caso al supuesto en el que un sujeto público o privado pretende realizar una excavación u otro tipo de intervención arqueológica que, por implicar un movimiento de tierras o cualquier otra actividad sujeta a licencia urbanística según el artículo 10 del RDUG, requiere, además de la autorización arqueológica de la Consellería de Cultura, la preceptiva licencia municipal. En este sentido, el artículo 61.3 de la LPCG dispone que la autorización para realizar las intervenciones arqueológicas “se concederá sin perjuicio de otras autorizaciones o licencias que fuesen necesarias por aplicación de la legislación urbanística.”

JULIÁN ALONSO GARCÍA

Las situaciones que pueden originar este doble control administrativo son variadas; incluso dentro del ámbito de decisión de la Administración cultural pueden concurrir, a su vez, dos tipos de pronunciamientos: el especializado, que se centrará en los aspectos arqueológicos de la intervención, y el más general, que ya conocemos, orientado a autorizarla con carácter previo al otorgamiento de la licencia municipal. Así pues, las indicadas situaciones tienen lugar cuando un promotor pretende ejecutar obras e intervenciones en un ámbito afectado por una declaración formal de valor cultural –en cuyo caso, tal pretensión se ve comprometida de antemano por importantes obligaciones arqueológicas–, y cuando la Administración constata o presume la existencia de restos arqueológicos, o cuando éstos surgen ante la eventualidad de un hallazgo casual. No nos detendremos aún en profundizar en las diversas situaciones que originan la intervención de control de los órganos administrativos ni en las cargas arqueológicas dimanantes de ellas⁸⁹⁹, sino que nos centraremos en el análisis de la técnica autorizatoria de las actividades que afecten a inmuebles en los que se presuma o se constate la existencia de restos arqueológicos, en los que sobrevenga un hallazgo casual y en aquellos otros que gocen *per se* de una previa declaración formal de valor cultural.

El supuesto legal causante de la actuación arqueológica determina que el otorgamiento de la licencia municipal sea anterior o posterior a la específica autorización de dicha actuación. Así, mientras que el hallazgo casual suele acontecer con posterioridad a la concesión de la licencia una vez iniciadas las obras, las autorizaciones de las intervenciones arqueológicas que se exigen en inmuebles declarados preceden siempre al pronunciamiento de la Administración

⁸⁹⁹ Los diversos escenarios que determinan la imposición de cargas arqueológicas y las obligaciones que de ellas se derivan serán objeto de detallado estudio en el apartado siguiente de este capítulo.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

municipal, del mismo modo que si tienen su origen en la presunción o constatación –salvo que ésta se deba a un hallazgo– de restos arqueológicos en un terreno.

Hemos visto en su momento que la autorización en materia arqueológica se integra en el procedimiento más general que finaliza con la autorización preceptiva, previa a la concesión de la licencia municipal⁹⁰⁰. Pues bien, la específica autorización arqueológica, como acabamos de señalar, puede ser exigible con posterioridad a la licencia cuando durante la ejecución de la obra sobrevenga un hallazgo, lo que conlleva de suyo, conforme al artículo 59.4 de la LPCG, la interrupción de la actuación urbanística y, en su caso, la realización de los trabajos arqueológicos que sean menester, que deberán ser debidamente autorizados.

En otras ocasiones la propia licencia de obras, siguiendo el criterio adoptado en su momento por la Administración cultural, prevé la posibilidad de que acontezca el suceso determinante de la intervención, o impone ésta directamente o como consecuencia del oportuno control arqueológico. En estos casos la licencia incorpora condiciones jurídicas que, de conformidad con la STSJ de Andalucía de 15 de diciembre de 2003 (Aranz. 2004, 64736), hacen viable su otorgamiento “adaptando, completando o eliminando extremos de un proyecto no ajustado ya bien a la ordenación urbanística o al resto del ordenamiento jurídico, respecto de aquellas materias que no teniendo naturaleza urbanística sí que se ven afectadas por el proyecto urbanístico para el que se solicita la licencia.” Así, la realización de una intervención arqueológica, cuya autorización compete a la Administración cultural, “viene impuesta como condición en la licencia de obras,

⁹⁰⁰ En el capítulo IV.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

la cual se otorgó con carácter provisional a expensas de dar cumplimiento a la condición.” En estos casos la función autorizatoria de la Administración no finaliza con la licencia municipal, y en este sentido la STSJ de Andalucía de 22 de diciembre de 1999 (Aranz. 1999, 4923) recuerda que “el otorgamiento de la licencia municipal para la edificación ni vincula a la Administración competente para la gestión del PHE, ni excluye su facultad para adoptar medidas de intervención que limiten el concreto contenido del derecho a edificar.”

La autorización arqueológica participa del carácter discrecional, ya analizado en su momento, que tiene la autorización de los órganos protectores del patrimonio cultural. Del mismo modo, la discrecionalidad que contiene la decisión de aquellos órganos debe ejercitarse dentro de los límites de la Ley, tal como manifiesta la sentencia de 5 de febrero de 1990 del TSJ de Andalucía –que estima un recurso contra la denegación de una autorización para realizar prospecciones arqueológicas superficiales–, de la que la STS de 22 de junio de 1998 (Aranz. 1998, 5676) reproduce el siguiente extracto:

“[...] el artículo 42 de la Ley 16/1985 establece las pautas a las que debe atenerse la Administración para conceder o no la autorización, a saber: que los trabajos estén planteados y desarrollados conforme un programa detallado y coherente que contenga los requisitos concernientes a la conveniencia, profesionalidad e interés científico. Y si bien dicha Ley es ambigua y concede un margen de discrecionalidad a la Administración, es lo cierto que aquélla debe ejercerse dentro de los límites legales, apoyándose en hechos que incidan en el área a cuya tutela se ordena la intervención gubernativa y que estén razonadamente probados en virtud de criterios objetivos de apreciación.”

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

No obstante, la STS citada, que revoca la del TSJ de Andalucía, considera que en el supuesto enjuiciado no se ha producido el defecto de falta de motivación, tal como argumenta a continuación:

“No ha tenido en cuenta la sentencia impugnada las modulaciones que encuentra la plenitud de conocimiento jurisdiccional cuando se trata de controlar actos producidos por la Administración en el ámbito de la discrecionalidad técnica, modulaciones que se justifican en una presunción de certeza o de razonabilidad de la actuación administrativa, apoyada en la especialización y la imparcialidad de los órganos establecidos para realizar el informe. Ciertamente, es una presunción «iuris tantum» que, como dice la STC 73/1998, de 31 marzo (Recurso de Amparo 1606/1995), puede ser desvirtuada si se acredita la infracción o el desconocimiento del proceder razonable que se presume en el órgano calificador –en nuestro caso, informador– bien por desviación de poder, arbitrariedad o ausencia de toda justificación del criterio adoptado, entre otros motivos por fundarse en patente error, debidamente acreditado por la parte que lo alega [...].”

Por consiguiente, la discrecionalidad técnica de los órganos informadores, y por extensión de la autorización administrativa, se apoya en la especialización y en la imparcialidad de aquellos, y requiere de la debida motivación; y al mismo tiempo, la singularidad del objeto protegido y la especialización de los encargados de adoptar las medidas para garantizar su preservación dotan a la decisión de la Administración cultural en este ámbito de una dosis de discrecionalidad más

JULIÁN ALONSO GARCÍA

acusada que la que ya contiene la autorización ordinaria en materia de patrimonio cultural⁹⁰¹.

B) CONTENIDO DEL CONTROL ADMINISTRATIVO: LAS CARGAS ARQUEOLÓGICAS

a) Supuestos determinantes de las cargas

En la legislación protectora del patrimonio arqueológico –y más concretamente en la LPCG– no se exige que un inmueble se encuentre en un

⁹⁰¹ Así parece deducirse de la STS de 7 de octubre de 1988 (Aranz. 1988, 7769), cuando valora la profesionalidad de los sujetos que pretendan dirigir las actividades arqueológicas, con la finalidad de garantizar al máximo la preservación del patrimonio arqueológico:

“[...] no se debe desconocer el principio rector de la política social y económica proclamado en el artículo 46 de la Constitución Española de 1978 [...], que obliga a los poderes públicos a garantizar la conservación y a promover el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España, así como de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad, lo que lleva implícito el deber de la Administración de velar porque los yacimientos arqueológicos no sean expoliados ni destruidos por el empleo de técnicas profanas e inadecuadas; ahora bien, para conseguir estos logros, la Administración Pública, que ha de servir «con objetividad los intereses generales, actuando de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización y coordinación, con sometimiento a la Ley y al derecho», –artículo 103-1 de la Constitución–, puede actuar con diferentes medios, y procedimientos, así como con las más diversas técnicas, para lograr dichos fines, entre los que se encuentra la necesidad de que los particulares, que quieran realizar esos menesteres, obtengan previamente la oportuna autorización administrativa para realizar trabajos y excavaciones arqueológicas en los «precios [*sic*] submarinos» existentes en el mar litoral sometido a la soberanía nacional; ahora bien, en la medida en que no viene reglado dicho otorgamiento, de una forma concreta en la normativa vigente [...], la Administración tiene potestad discrecional para el otorgamiento a persona natural o jurídica, nacional o extranjera, con independencia de su condición; mas dicha discrecionalidad de la Administración encuentra racionalmente sus límites en los fines que con las mentadas autorizaciones se persigue, entre los que se encuentra el proclamado en el citado mandato constitucional; de aquí que, para que dicha discrecionalidad administrativa, no pueda ser tildada de arbitrariedad, además de acomodarse a expresados límites en el buen uso de la misma, ha de tenerse en cuenta que, su decisión ha de fundarse en juicios técnicos razonables, emitidos por un Órgano especializado - «discrecionalidad técnica»-, sin desdeñar el criterio de la oportunidad de tal medida.”

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

ámbito espacial afectado por una declaración formal de valor cultural para que recaigan sobre su propietario lo que venimos llamando cargas arqueológicas. Todo lo contrario, la propiedad de los inmuebles desprovistos de tal declaración está sujeta igualmente a obligaciones de esta naturaleza. Sólo se precisa el hallazgo de restos arqueológicos, o la constatación o presunción –vinculada o ajena a la realización de obras– de su existencia en el subsuelo, para que sea exigible una determinada conducta destinada a preservar ese patrimonio.

En este sentido, la Ley otorga a la Administración cultural amplias facultadas para exigir e imponer diversas obligaciones de hacer y de soportar. Se trata de cargas más excepcionales que las que afectarían a inmuebles emplazados en ámbitos protegidos (zonas arqueológicas, conjuntos históricos, yacimientos inventariados, etc.); en consecuencia, su compensación económica está más justificada que si afectasen a bienes con valor cultural formalmente declarado, que por su especial condición se ven gravados con más limitaciones no indemnizables⁹⁰².

Como afirma BERMÚDEZ SÁNCHEZ, la legislación estatal y autonómica ha estructurado el sistema de protección de restos arqueológicos en torno a dos supuestos esenciales: el de los hallazgos casuales y el de la arqueología preventiva. La regulación de los hallazgos, según este autor, tiene un carácter residual, aplicable en aquellos ámbitos que se encuentran fuera del alcance de la arqueología preventiva, cuya vocación ordenadora encuentra su manifestación a través de la declaración o protección específica previa de los

⁹⁰² Sobre la indemnización por las cargas arqueológicas impuestas a los propietarios inmobiliarios, véase ALONSO GARCÍA, J., “Las cargas arqueológicas sobre inmuebles privados: carencia de un régimen sistemático para la imposición de obligaciones y su compensación”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 86, mayo-agosto, 2013, págs. 173-187.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

yacimientos arqueológicos⁹⁰³. En la LPCG los supuestos y circunstancias que van a determinar la imposición de cargas arqueológicas a los propietarios de los inmuebles podemos reducirlos a tres:

- Como consecuencia de la realización de obras en ciertos ámbitos cuyo valor cultural haya sido formalmente declarado.
- Cuando se constata o presume la existencia de restos arqueológicos en cualquier terreno.
- Cuando sobreviene un hallazgo casual de restos arqueológicos en cualquier terreno.

Las mencionadas obligaciones gravan con especial intensidad la promoción de obras en inmuebles ubicados en el ámbito de las zonas arqueológicas, pero también en otras categorías de BIC. En tal sentido, la LPCG en su artículo 63 extiende la obligación de realizar intervenciones arqueológicas, si así lo determina la Consellería de Cultura o la figura de planeamiento vigente, a cualquier tipo de obra que se acometa en un conjunto histórico. De igual modo que en el caso de los mencionados espacios declarados BIC, la Ley faculta a la Administración para imponer la realización de intervenciones arqueológicas a los promotores de obras que afecten a los yacimientos arqueológicos que, a través del correspondiente expediente declarativo singularizado, gocen de la condición de bienes catalogados o inventariados; haciéndose extensiva esa misma obligación para las obras que se realicen en aquellos otros yacimientos incluidos en los instrumentos de planeamiento urbanístico.

⁹⁰³ Destaca este autor la función de las cartas o censos arqueológicos como instrumentos que acreditan el conocimiento previo de los yacimientos, al tiempo que excluyen su consideración como hallazgos casuales (BERMÚDEZ SANCHEZ, J., “Intervenciones arqueológicas...”, ob. cit., págs. 68-69).

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

Por su parte, el artículo 56 de la LPCG contempla los supuestos en que tiene lugar la constatación o presunción de la existencia de restos arqueológicos determinantes de cargas para el propietario o promotor de obras en cualquier clase de inmueble, de la siguiente forma:

“2. La Consellería de Cultura deberá ordenar la ejecución de intervenciones arqueológicas en cualquier terreno público o privado en donde se constate o presuma la existencia de un yacimiento o restos arqueológicos. A efectos de la correspondiente indemnización regirá lo dispuesto en la legislación vigente sobre expropiación forzosa.

3. Como medida precautoria, la Consellería de Cultura deberá ordenar el control arqueológico, entendido como la supervisión por un arqueólogo de un proceso de obras que afecten o puedan afectar a un espacio en donde se presuma la existencia de restos arqueológicos. Si así fuese, la Administración competente determinará si procede paralizar las obras o remociones y ordenar algún tipo de intervención arqueológica.”

Estamos, en realidad, ante dos supuestos legitimadores de las facultades de la Administración cultural para la imposición de cargas, que derivan respectivamente de la presunción o constatación de la existencia de restos. El primero requiere un juicio fundado de la existencia de restos arqueológicos, que, a decir de ÁLVAREZ ÁLVAREZ, debe venir avalado por indicios o estudios de carácter histórico, arqueológico, paleontológico o geológico suficientes⁹⁰⁴. Debe existir, como señala el TSJ de la Comunidad Valenciana en su sentencia de 17 de mayo de 2006 (Aranz. 2007, 42716), “un enlace preciso y directo entre el hecho base y la hipótesis que se pretende demostrar”, como así exigen “tanto el

⁹⁰⁴ ÁLVAREZ ÁLVAREZ, J. L., *Estudios sobre el patrimonio...*, ob. cit., pág. 781.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

derogado art. 1253 del Código Civil en su día como el vigente 386 de la Ley de Enjuiciamiento Civil”.

La constatación o posibilidad cierta de que aparezcan restos arqueológicos, en opinión de BERMÚDEZ SÁNCHEZ, puede tener su origen en la aparición anterior de hallazgos casuales, insuficientes para dotar al espacio afectado de una declaración formal de valor cultural, pero reveladores de la posible localización de un yacimiento; o también puede ser el resultado de datos obtenidos tras la previa prospección del terreno y la confección de cartas arqueológicas o el inventario de bienes⁹⁰⁵.

Las cargas que pesan sobre los inmuebles en los que se constata o presume la existencia de restos arqueológicos son, como tendremos ocasión de comprobar, variadas. Del examen de las obligaciones que conllevan parece deducirse que una gran parte de las facultades administrativas se ejercen con carácter previo o durante la ejecución de una obra; sin embargo, algunas de dichas facultades también se reconocen en la norma al margen de esta circunstancia.

La aparición de un hallazgo casual en cualquier terreno en el que se están realizando movimientos de tierras, demoliciones o cualquier otro tipo de obra constituye, como hemos adelantado, otro importante supuesto generador de obligaciones arqueológicas para el promotor de tales actuaciones. Define el artículo 59.1 de la LPCG el hallazgo casual de la siguiente forma:

“A los efectos de la presente ley, tendrá la consideración de hallazgo casual el descubrimiento de objetos y restos materiales que posean los valores que son propios del patrimonio cultural gallego y

⁹⁰⁵ BERMÚDEZ SÁNCHEZ, J., *El derecho de propiedad: límites derivados de la protección arqueológica*, Montecorvo, 2003, pág. 107.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

fuesen descubiertos por azar o como consecuencia de cualquier tipo de remociones de tierra, demoliciones u obras de cualquier índole.”

Los hallazgos casuales son descubrimientos que tienen lugar como consecuencia de las actividades citadas en la norma o por azar; nunca como resultado de intervenciones arqueológicas debidamente autorizadas. A juicio de BERMÚDEZ SÁNCHEZ, el concepto de hallazgo casual de la LPHE tiene un carácter residual al comprender el descubrimiento de vestigios no obtenidos como consecuencia de excavaciones y prospecciones arqueológicas. Sin embargo, añade este autor, que, a la vista de las diferentes regulaciones legales sobre la materia, debemos excluir la aplicación del régimen jurídico del hallazgo casual respecto de aquellos casos en que, a pesar de producirse al margen de intervenciones arqueológicas programadas, tienen lugar en espacios oficialmente declarados o donde se presume fundadamente la existencia de restos arqueológicos⁹⁰⁶.

Podemos distinguir, por tanto, una acepción estricta de hallazgo casual y otra de aplicación extensiva. La primera concibe el hallazgo como un acontecimiento azaroso y desprovisto de previsibilidad; la segunda requiere una actividad que no persigue el descubrimiento de restos arqueológicos sino que tiene una finalidad que podemos considerar esencialmente urbanística. La LPCG, como antes señalamos, incluye dentro de este tipo de actividades las remociones de tierra, las demoliciones y los demás tipos de obras. No es extraño que cualquiera de ellas ponga al descubierto objetos o restos de construcciones que permanecerían ocultos de no llevarse a cabo la actuación. Así, sobre el inmueble

⁹⁰⁶ BERMÚDEZ SÁNCHEZ, J., “Mecanismos de protección y financiación en la arqueología urbana”, *RAP*, núm. 141, 1996, pág. 99. En apoyo de esta tesis, el autor cita la sentencia del TS de 10 de abril de 1991 (Aranz. 1991, 3472), que niega el carácter de hallazgo casual en el caso de una excavación realizada sin autorización y con detectores de metales en una zona, no declarada formalmente, en la que era conocida la existencia de restos arqueológicos (nota al pie).

JULIÁN ALONSO GARCÍA

en el que tiene lugar el hallazgo pesan diversas cargas arqueológicas, que conllevan importantes consecuencias económicas para los promotores; la más inmediata es la obligación de paralizar la obra que se está ejecutando.

b) Cargas impuestas a los promotores

Abordamos a continuación las diversas obligaciones de índole arqueológica a cargo del propietario de un inmueble, que se encuentra en cualquiera de los supuestos antes analizados. Dichas obligaciones, como veremos, requieren para el particular, o bien una conducta activa, que se traduce en concretas actuaciones que debe acometer directamente, o bien una conducta pasiva, consistente en permitir la acción de la Administración, adoptando una actitud de colaboración con ella⁹⁰⁷. Tales obligaciones van de suyo incorporadas a las actividades que realizan arqueológicas programadas; pero también pueden surgir con ocasión de actuaciones urbanísticas que se promueven sin esa finalidad. En uno y otro caso la acción de control de la Administración cultural se antoja fundamental para delimitar el contenido de las obligaciones que deben cumplir los sujetos privados o públicos actuantes.

El cumplimiento de las obligaciones que exigen una conducta activa en su destinatario tiene lugar en distintos momentos del suceso que lo determina. Así, algunas deben llevarse a efecto antes de iniciar una obra, durante su ejecución o a

⁹⁰⁷ En ese sentido, es de destacar la opinión de ÁLVAREZ ÁLVAREZ, que, del análisis de los artículos 42 y 43 de la LPHE –referidos, respectivamente, a la autorización para realizar intervenciones arqueológicas y a la competencia para ordenar su ejecución–, deduce que la facultad administrativa para ordenar la ejecución de excavaciones o prospecciones arqueológicas en cualquier terreno en el que se presume la existencia de restos arqueológicos debe entenderse en dos sentidos: como una potestad para ordenar y autorizar la realización de intervenciones arqueológicas por parte del particular propietario, y como una prerrogativa de la Administración para llevar a cabo la intervención “a su iniciativa y de oficio” (*Estudios sobre el patrimonio...*, ob. cit., págs. 779-780).

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

su finalización; otras se realizarán tan pronto como sobrevenga un hallazgo casual, con posterioridad o durante el tiempo preciso para un mejor conocimiento de lo hallado, y otras dependerán del momento en que la Administración cultural adopte una decisión basada en la creencia o constatación de la existencia de restos arqueológicos. Por su parte, las obligaciones pasivas o de soportar se derivan fundamentalmente de la actuación arqueológica realizada directamente por la Administración. En algunos casos esta actuación del órgano administrativo no difiere sustancialmente de la que correspondería realizar al particular; en otros el sujeto ejecutor sólo puede ser la propia Administración.

Analizamos a continuación las obligaciones a cargo de los promotores de actuaciones o propietarios de inmuebles en los que se presume o constata la existencia de restos arqueológicos o en los que sobrevengan hallazgos casuales.

a') Interrupción y suspensión de la obra

Cuando se produce el hallazgo casual de restos arqueológicos con ocasión de cualquier clase de obra, la primera medida que debe adoptar la Administración cultural consiste en la paralización de dicha obra. Es ésta una medida cautelar que conlleva para el promotor la obligación de interrumpir la actividad que estuviera llevando a cabo en el inmueble afectado, y de suspenderla durante el tiempo necesario para proteger y estudiar los bienes arqueológicos aparecidos. Pero no solo la eventualidad de un hallazgo casual es motivo de la interrupción y suspensión de una obra; también la presunción o la constatación de la existencia de restos arqueológicos origina esta obligación para el promotor.

La LPCG prevé esta medida cautelar en el artículo 59.4 para el primero de los supuestos:

JULIÁN ALONSO GARCÍA

“La Consellería de Cultura o, en su caso, los ayuntamientos respectivos podrán ordenar la interrupción inmediata de las obras en el lugar objeto de un hallazgo casual, por un plazo máximo de un mes, a fin de llevar a cabo los trabajos arqueológicos que considerasen necesarios. Dicha paralización no conllevará derecho a indemnización alguna. En caso de considerarlo necesario, podrá disponerse la prórroga de la suspensión de las obras por tiempo superior a un mes, quedando en este caso sujetos a lo dispuesto en la legislación vigente sobre expropiación forzosa.”

El precepto transcrito permite vislumbrar un sistema en el que la exigibilidad del resarcimiento tiene lugar una vez trascurrido un primer plazo de un mes, que, como afirma GALLEGO ANABITARTE, se considera adecuado para un mejor conocimiento del lugar y poder así decidir en consecuencia⁹⁰⁸, a partir del cual cabe reclamar la correspondiente indemnización.

El artículo 56.3 de la LPCG contempla la adopción de la misma medida cautelar tras ordenar un control arqueológico –que analizaremos más adelante– del proceso de obras que afecten o puedan afectar a un espacio en donde se presuma la existencia de restos arqueológicos. En este caso la Administración determinará si procede paralizar las obras o remociones y ordenar algún tipo de intervención arqueológica. La LPCG guarda silencio acerca de la indemnizabilidad por los daños que origina la suspensión de las obras que se estuvieran ejecutando, ya se derive del retraso en la finalización de los trabajos o por cualquier otro perjuicio sufrido. No obstante, entendemos que si la lesión padecida cumple las condiciones que exigen la LRJPAC en sus artículos 139 y siguientes, procedería su resarcimiento.

⁹⁰⁸ GALLEGO ANABITARTE, A., “Arqueología y Derecho. Hallazgos, jurisprudencia, legislación, carta arqueológica y planeamiento”, *RDU*, núm. 200, marzo, 2003, pág. 96.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

b') Comunicación, depósito y entrega de bienes arqueológicos descubiertos

El hallazgo de bienes arqueológicos genera, además de la obligación de suspender en su caso las obras que se estaban ejecutando, la de comunicar el descubrimiento a la autoridad, la de mantener aquellos bienes en las debidas condiciones y finalmente la de entregarlo a la Administración competente. Así lo dispone el artículo 59 de la LPCG:

“2. El descubridor de un bien que tenga la consideración de hallazgo casual habrá de comunicar inmediatamente su descubrimiento a la Consellería de Cultura.

3. En caso de bienes muebles, una vez comunicado el descubrimiento, y hasta que los objetos sean entregados a la Consellería de Cultura, se aplicarán al descubridor las normas de depósito legal, salvo que los entregue en un museo público, institución que habrá de ponerlo, asimismo, en conocimiento de la Consellería de Cultura, que decidirá su ubicación definitiva.”

La aparición de objetos arqueológicos debe ser notificada a la mayor brevedad a la Administración competente, y a partir de ese momento surgen para el descubridor las obligaciones de tener en depósito lo hallado y de entregarlo a la Consellería de Cultura. La declaración de la LPCG sobre la aplicabilidad del régimen legal del depósito para los bienes arqueológicos hallados nos remite a las disposiciones del Código Civil sobre el contrato del mismo nombre, en aquello que admita su aplicación⁹⁰⁹. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1761

⁹⁰⁹ El régimen legal del depósito es objeto del título XI del libro IV del Código Civil, y en concreto, las disposiciones referidas al depósito necesario, se contienen en los artículos 1781 a 1784.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

de ese cuerpo legal, y como recuerda la norma gallega citada, las obligaciones inherentes al depósito de objetos arqueológicos descubiertos se limitan a los bienes muebles. Por otra parte, aunque la LPCG no diga nada al respecto, podemos entender que el bien arqueológico debe depositarse en el lugar del descubrimiento hasta que se efectúe su entrega, salvo que exista riesgo de desaparición o deterioro, y siempre que haya que efectuar remociones de tierra para extraerlo⁹¹⁰.

c') Intervención arqueológica

Una de las cargas arqueológicas más gravosas que la Ley puede imponer al particular consiste en la obligación de realizar una intervención arqueológica en el terreno de su propiedad. Esta intervención, como veremos, puede consistir en una excavación, una prospección, un sondeo, etc., y desarrollarse como mínimo en dos fases, a saber, una primera en la que la actuación se define en un proyecto, y una segunda de ejecución propiamente dicha.

El régimen legal básico que regula las intervenciones arqueológicas a cargo de los particulares se contempla en los artículos 63 y 56 de la LPCG. El primero establece en su apartado 1 el régimen aplicable a las obras que pretendan ejecutarse en terrenos que cuentan con una declaración formal de valor cultural, de la siguiente manera:

“Cuando, como requisito previo para la realización de cualquier tipo de obra que afecte a un conjunto histórico, zona arqueológica o

⁹¹⁰ La Ley 10/1998, de 9 de julio, de patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid, en su artículo 43.4, la Ley foral 14/2005, de 22 de noviembre, del patrimonio cultural de Navarra, en su artículo 63.3, la Ley 7/1990, de 3 de julio, de patrimonio cultural vasco, en su artículo 48.3 y la Ley 7/2004, de 18 de octubre, de patrimonio cultural, histórico y artístico de La Rioja, en su artículo 61.4 establecen este tipo de previsiones.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

yacimientos catalogados o inventariados, la Consellería de Cultura o la figura de planeamiento vigente determine la necesidad de realizar intervenciones arqueológicas, el promotor presentará un proyecto arqueológico de acuerdo con lo que se establece en el artículo 61 de la presente ley.”

En el apartado 2 del mismo artículo 63 se impone al promotor, ya se trate de un sujeto público o privado, la carga de ejecutar y financiar estas actuaciones arqueológicas, sin perjuicio de que se prevean mecanismos de participación del poder público en los gastos que tales actuaciones originen, a través de ayudas y subvenciones. En definitiva, la realización de obras en este tipo de terrenos con declaración formal de valor cultural encuentra su justificación en la función social que está llamada a desempeñar la propiedad afectada por aquella declaración. Ello explica que la compensación económica por los perjuicios derivados de la actuación que está obligado a realizar o soportar el propietario del inmueble sea más limitada que en los supuestos generadores de cargas en aquellos otros inmuebles que carezcan de una distinción formal.

Por su parte, el artículo 56 –como ya hemos comprobado– contempla como presupuesto de la ejecución de intervenciones arqueológicas, la presunta o acreditada existencia de restos arqueológicos en cualquier terreno, otorgando al particular afectado la posibilidad de resarcirse por el perjuicio sufrido. Aunque la norma, al establecer que la Consellería *deberá ordenar* la ejecución de tales intervenciones parece otorgar a ésta la potestad para imponer a los particulares la realización de las intervenciones que considere oportunas⁹¹¹, nada impide que sea

⁹¹¹ Así lo entienden el TSJ de Andalucía y el de Galicia, en sus respectivas sentencias de 21 febrero de 2000 (Aranz. 2000, 266527) y de 29 noviembre de 2007 (Aranz. 2009, 7195), que reconocen el derecho del particular a ser resarcido por los perjuicios derivados del cumplimiento de ese deber.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

ella misma quien las asuma directamente, como veremos más adelante. En cualquier caso, la obligación que estamos analizando no sólo la tendrán que cumplir los obligados a ello en los supuestos en los que se presume la existencia de restos arqueológicos en cualesquiera terrenos o cuando la existencia de dichos restos es más que presunta, ya sea en terrenos que se encuentren o no en obras⁹¹²; también podrá imponerse en aquellos otros en los que sobrevenga un hallazgo casual⁹¹³.

d') Control y seguimiento arqueológico

Otra obligación, de las consideradas de hacer, la constituye el control o seguimiento arqueológico de la obra, entendido el término *control* en un sentido estrictamente técnico que realiza sobre una obra un sujeto con conocimientos especializados, en contraposición con el concepto más amplio de potestad de intervención administrativa de todo el proceso.

Las cargas que pesan sobre los inmuebles en los que se presume la existencia de restos arqueológicos comprenden las mismas o similares actuaciones que en el caso de inmuebles afectados por una declaración formal. Pero la Administración también puede imponer, con ocasión de la realización de cualquier tipo de obra en los inmuebles no declarados, el sometimiento de la obra

⁹¹² En el caso de que la intervención se derive de la constatación o presunción de restos en cualquier terreno, la jurisprudencia despeja la duda acerca de cuál es el sujeto ejecutor, al atribuir esta condición directamente al particular, así sea compelido por la Administración. Así lo sugieren diversas sentencias del TSJ de Galicia, concretamente la de 24 de abril de 2002 (Aranz. 2002, 184924), de 9 de diciembre de 2004 (Aranz. 2005, 197434), de 2 de febrero de 2005 (Aranz. 2005, 193503) y de 16 de enero de 2008 (Aranz. 2008, 356754), así como la del TSJ de las Islas Baleares de 29 de junio de 2010 (Aranz. 2010, 776).

⁹¹³ Nada obsta a la imposición al sujeto que hace el descubrimiento de la obligación de realizar la intervención arqueológica conforme a lo dispuesto en el artículo 59.4 de la LPCG, que otorga a la Consellería o a los ayuntamientos la facultad de interrumpir las obras en el lugar objeto de hallazgo con la finalidad de llevar a cabo los trabajos arqueológicos que sean necesarios.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

a un control y seguimiento arqueológico durante su ejecución, además de la obligación de realizar intervenciones arqueológicas propiamente dichas. El artículo 56 de la LPCG reconoce en el apartado 3 la potestad administrativa para imponer esa obligación de control, de la siguiente manera:

“Como medida precautoria, la Consellería de Cultura deberá ordenar el control arqueológico, entendido como la supervisión por un arqueólogo de un proceso de obras que afecten o puedan afectar a un espacio en donde se presuma la existencia de restos arqueológicos. Si así fuese, la Administración competente determinará si procede paralizar las obras o remociones y ordenar algún tipo de intervención arqueológica.”

Esta obligación de hacer, que se materializa sobre terrenos donde la existencia de restos arqueológicos es presunta, consiste en la supervisión por un arqueólogo del proceso de la obra en la medida en que afecte o pueda afectar a los restos arqueológicos descubiertos o por descubrir. La labor supervisora no supone una mera función de vigilancia, sino que conlleva una actitud activa por parte de los técnicos, que se traduce en la realización de los trabajos necesarios para la constatación y evaluación de los restos arqueológicos encontrados, sobre los que se habrá de dar cuenta a la Administración cultural una vez finalizados.

La compensación por el quebranto económico que supone el control y seguimiento arqueológico no tiene un reconocimiento expreso en la LPCG, por lo que debemos considerar aplicable también aquí –cuando se den las condiciones legalmente exigidas– la exigencia de responsabilidad patrimonial de la Administración a consecuencia de la lesión sufrida en el patrimonio del promotor de la obra.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

e') Obligaciones derivadas de la intervención arqueológica realizada por la Administración

De las obligaciones negativas destacamos aquellas que tienen que soportar los titulares inmobiliarios y promotores de obras cuando se constata o presume la existencia de restos arqueológicos en cualquier terreno público o privado. En este caso la intervención arqueológica, cuando deba ser ejecutada directamente por una Administración pública, corresponderá normalmente a la que la haya ordenado –la Consellería de Cultura, según el artículo 56.2 de la LPCG–, sin perjuicio de que finalmente sea otra la que la lleve a cabo.

Pero no sólo la constatación o presunción de restos arqueológicos en un inmueble, aún siendo el supuesto más paradigmático, constituye el único que va a determinar la obligación del particular de soportar la actuación administrativa. También el hallazgo de objetos arqueológicos en un terreno en obras va a producir los mismos efectos, conforme al artículo 59.4 de la LPCG.

En cualquier caso, la consecuencia más inmediata para el particular, cuando es la Administración quien realiza directamente la intervención, consiste en soportar la ocupación del terreno objeto de la actuación arqueológica durante el tiempo en que ésta se desarrolle. Para paliar el daño producido, el artículo 56.2 citado alude a la Ley de expropiación forzosa como cauce legal para que el particular obtenga la correspondiente indemnización, lo que nos remite a sus artículos 108 y siguientes, que establecen el régimen de indemnización por ocupación temporal⁹¹⁴, sin perjuicio de que aquel pueda acudir a otros

⁹¹⁴ La finalidad de esta ocupación en estos casos es, a juicio de ESCUIN PALOP, similar a la recogida en el artículo 108.1 de la Ley de expropiación forzosa, a saber, “llevar a cabo estudios o practicar operaciones facultativas de corta duración para la formación del proyecto” (*Comentarios a la Ley de expropiación forzosa*, 3ª ed., Aranzadi, 2008, pág. 817).

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

mecanismos para resarcirse de perjuicios no causados directamente por dicha ocupación.

C) UNA REFLEXIÓN FINAL SOBRE EL SISTEMA DE CONTROL ADMINISTRATIVO PARA LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO ARQUEOLÓGICO

No cabe duda que el sistema descrito, en virtud del cual la actividad de los promotores debe superar un minucioso control administrativo, persigue un encomiable propósito de conservación y promoción del patrimonio arqueológico. Pero no es menos cierto que el exceso de rigor en la aplicación de la norma coloca a aquellos ante situaciones engorrosas que a la postre pueden producir el efecto contrario al pretendido. Es tal el número de exigencias que prevé la Ley en este ámbito de la protección patrimonial, que en muchos casos avoca al promotor a abandonar su inicial intención o a incumplir sus obligaciones.

Las exigencias que se derivan del régimen arqueológico que se ha expuesto son, básicamente, de índole procedimental y material. Estas exigencias por un lado, comportan para los interesados infinidad de trámites que han de cumplimentar a lo largo de un prolongado lapso de tiempo, y por otro, se traducen en diversas actividades que implican un importante desembolso económico con el que no contaban.

En cualquier caso, entendemos que no son achacables las deficiencias del sistema al supuesto furor proteccionista de unos órganos técnicos de la Administración cultural, que obligan al sufrido promotor a someterse a innumerables requerimientos arqueológicos. Creemos que el problema radica en la propia norma; una norma que, pese a contemplar variados supuestos

JULIÁN ALONSO GARCÍA

determinantes de las cargas arqueológicas que debe afrontar el promotor, no los delimita con detalle. No es, pues, una cuestión de falta de concreción de los diversos trámites administrativos y trabajos arqueológicos que deben ser cumplimentados; ni la falta de identificación del objeto de protección. La indeterminación afectaría a los supuestos y circunstancias que van a determinar el cumplimiento de las obligaciones procedimentales y materiales propias de la actividad arqueológica. En este sentido, la imposición de tales obligaciones como consecuencia de la realización de obras en ciertos ámbitos cuyo valor cultural haya sido formalmente declarado requiere, a nuestro juicio, una mayor concreción en la norma. Pero son los otros supuestos causantes –la constatación o presunción de restos arqueológicos en un terreno, o su hallazgo casual– los que requieren de una mayor precisión en la norma, de forma que se reduzca la incertidumbre en el interesado y la discrecionalidad en el órgano de control.

También sería oportuno diferenciar, como objeto de control, los dos tipos de iniciativas promotoras que lo originan. No debe ser igual el control ejercido sobre actividades programadas, en las que la motivación arqueológica es evidente, de aquellas otras que se imponen de forma sobrevenida. En el primer caso, como es lógico, el sujeto actuante conoce de antemano las exigencias que inevitablemente debe cumplir, y puede intuir aquellas otras que vayan surgiendo; mientras que al promotor de una actuación urbanística en muchos casos se le imponen, por mor de un inesperado hallazgo, una serie de cargas con las que no inicialmente no contaba. Creemos que la Ley debe distinguir esa doble realidad, imponiendo exigencias más estrictas en el primer supuesto.

En definitiva, el régimen previsto en la Ley, de control administrativo de las actividades arqueológicas, programadas o sobrevenidas, debería descansar sobre un principio que con frecuencia se olvida: el principio de proporcionalidad;

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

no vaya a ser que, por un exceso de protección, apliquemos también en este ámbito de la ordenación del patrimonio cultural la misma idea expresada con acierto por ÁLVAREZ ÁLVAREZ –que destacamos en otro lugar–, de que lo mejor es enemigo de lo bueno.

CONCLUSIONES

PRIMERA.-

En nuestra comunidad autónoma el régimen jurídico del patrimonio cultural y del urbanismo tiene en la Ley 8/1995, de 30 de octubre, del patrimonio cultural de Galicia (LPCG) y en la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia (LOUG), respectivamente, sus principales referencias normativas. En el reparto de competencias diseñado por la Constitución Española la aplicabilidad de la norma estatal reguladora de una y otra materia difiere sustancialmente.

La LPHE no opera en el ámbito del patrimonio cultural inmueble como una ley básica que deba ser desarrollada por la norma autonómica, sino que resulta de aplicación residual en algunos aspectos cuya regulación no está reservada a las comunidades autónomas; concretamente, aquellos que tienen que ver con la función que el artículo 149.1.28º de la CE reserva al Estado en defensa del patrimonio cultural contra la expoliación. No obstante esa consideración residual de la Ley, el concepto de expoliación que justifica su aplicación ha de ser entendido en su más amplio sentido. Así, la LPHE comprende dentro de este concepto todo acto que ponga en peligro los valores culturales de los bienes que forman parte del patrimonio histórico español o que perturbe el cumplimiento de la función social de éste, lo que determina no solo la plena aplicabilidad de la ley estatal en el ámbito autonómico, sino también la intervención de los órganos estatales para preservar los bienes culturales de cualquier conducta expoliadora.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

No obstante, es la Comunidad Autónoma la que ostenta el verdadero protagonismo para legislar y aplicar la norma reguladora del patrimonio que se halle en el territorio de Galicia, tal como le reconoce su Estatuto de Autonomía.

En el ámbito urbanístico la aplicabilidad de la ley estatal es más limitada, como resultado del vaciamiento competencial producido tras la STC 61/1997, de 20 marzo, y la atribución a las autonomías de la exclusividad competencial para diseñar y desarrollar su propio modelo urbanístico. Conserva el Estado, eso sí, la competencia legislativa que permite garantizar la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales de todos los españoles, condicionando de esta forma el modelo por el que optan las leyes urbanísticas autonómicas y las técnicas o instrumentos puestos a su servicio. En el ámbito gallego, la LOUG constituye la expresión legislativa de aquella exclusividad competencial en la materia urbanística, y comprende entre sus finalidades la contribución al desarrollo armónico del territorio, la preservación del patrimonio arquitectónico de Galicia, del medio ambiente urbano y rural y la consecución de unas ciudades más habitables y sostenibles.

SEGUNDA.-

Los inmuebles histórico-artísticos son objeto de protección en el ordenamiento regulador del patrimonio cultural, pero también en el ordenamiento urbanístico. El primero los hace objeto de regulación para preservar su intrínseco valor cultural, mientras que el segundo los contempla como parte integrante de un marco global, compuesto por elementos de muy diversa índole, todos ellos configuradores de un medio urbano que satisfaga las necesidades económicas y sociales. Pese a las distintas visiones de un mismo objeto, la coincidencia de los

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

dos órdenes normativos sobre el ámbito material de protección constituye la regla general, como evidencia el hecho de la inclusión en el Inventario general del patrimonio cultural de Galicia, previsto en la LPCG, de los bienes recogidos en los catálogos de las diversas figuras de planeamiento urbanístico, o la alusión por parte de la norma urbanística a las diversas categorías contempladas en la LPCG en las que se incluirían los elementos histórico-artísticos de naturaleza inmueble que va a regular. Ello no empece a que la LOUG también considere como objeto de protección diversos elementos portadores de valores históricos, artísticos, arquitectónicos, etc., únicamente apreciados por los órganos urbanísticos.

Así pues, las dos funciones llamadas a desempeñar por los órganos culturales y urbanísticos configuran un escenario de concurrencia competencial que en muchas ocasiones tienen por objeto material los mismos inmuebles de interés histórico-artísticos. Al menos en lo que a los conjuntos históricos se refiere, la forma de deslindar esas competencias autonómicas y municipales, diferenciándolas de forma sucesiva, se produce con la aprobación del instrumento de ordenación urbanística que prevé la LPCG. A partir de este momento se amplían las competencias de control del Ayuntamiento, que asumirá la plenitud de la función autorizatoria a través de la licencia directa de las actuaciones urbanísticas que se realicen dentro del ámbito del plan, sin necesidad de recabar la autorización previa y preceptiva de la Consellería de Cultura.

No obstante, la conflictividad competencial persiste cuando las dos administraciones intervinientes –autonómica cultural y urbanística municipal– se empeñan en ejercer las funciones que les son propias anteponiendo sus propios intereses. Para solventar este conflicto de competencias es preciso, primeramente, intentar la aplicación de las distintas normas concurrentes en cada ámbito, procurando que no interfieran entre sí; sólo si persiste el conflicto deberá acudir

JULIÁN ALONSO GARCÍA

al principio de especialidad que otorga preeminencia a la legislación de patrimonio, como viene disponiendo la doctrina jurisprudencial, que reconoce a los órganos de la Administración cultural la defensa de superiores intereses.

TERCERA.-

El acto administrativo típico de verificación o control de la adecuación de las actividades al interés público de mantenimiento y conservación de los valores propios de los bienes culturales es la autorización; pero ésta se ve reflejada en la norma reguladora del patrimonio cultural de diversas formas: expresamente como autorización, como informe, como resolución, o mediante la alusión a medidas protectoras o correctoras que en definitiva tendrían efecto autorizatorio o denegatorio. Se estaría de esta forma utilizando indistintamente términos de índole formal junto con el de *autorización*, que alude al contenido del acto. No estaría, por tanto, de más que la norma unificara todas estas expresiones dispersas a en su articulado, no tanto para lograr su uniformidad terminológica sino para dotarla de la adecuada precisión conceptual.

La autorización contenida en la norma reguladora del patrimonio –sea contemplada como autorización propiamente dicha o como acto resolutorio– tiene por objeto principal la realización de obras en su sentido más amplio. No obstante, entendemos que el concepto de obra a estos efectos no es omnicompreensivo de cualquier actuación por pequeña que sea, sino que el control ejercido a través de la autorización administrativa ha de producirse cuando tenga cierta incidencia patrimonial.

El control ejercido por medio de autorización administrativa puede, por otra parte, ser genérico o especializado. El primero se refiere a cualquier actuación

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

urbanística, ya se trate de una obra en sentido amplio o estricto; el segundo – ejercido por órganos especializados dentro de la Administración cultural– encuentra su expresión más significativa en la autorización arqueológica, orientada a enjuiciar los aspectos estrictamente arqueológicos de una actuación. En cualquier caso, pueden concurrir –y de hecho concurren– los dos tipos de pronunciamientos dado que la actuación arqueológica con frecuencia constituye al mismo tiempo una actuación urbanística.

El control que ejercen los órganos culturales a través de la autorización administrativa se encuentra limitada por las prohibiciones y los criterios de intervención previstos en la Ley. Entre las primeras distinguimos las prohibiciones absolutas, en las que la decisión sólo puede ser denegatoria, sin que quepa el pronunciamiento previo de los órganos asesores o consultivos, y las que precisan del juicio valorativo de estos órganos para determinar si la actuación está entre las prohibidas por la Ley. Entre las segundas se incluyen una serie de condiciones de estilo, uso, volumen, etc. que deben ser respetadas por los promotores y por la Administración que va a controlar la actuación objeto de autorización. En todos estos casos es preciso el estudio valorativo de la actuación que ejercerán los servicios técnicos y los órganos asesores de la Consellería de Cultura.

El pronunciamiento de los órganos asesores y consultivos, el de los servicios técnicos y el del propio órgano resolutorio contiene en el ámbito cultural inevitables dosis de discrecionalidad. Ello implica que tal pronunciamiento no sea únicamente autorizatorio o denegatorio, sino que, evaluando las circunstancias del caso, establezca condiciones en el ejercicio de la actividad autorizada. De todas formas, como toda decisión discrecional, ha de ser motivada, dada la abundancia

JULIÁN ALONSO GARCÍA

de conceptos jurídicos indeterminados que contiene, para evitar de esta forma la arbitrariedad y la desviación de poder.

CUARTA.-

A diferencia de la autorización cultural, la licencia urbanística tiene un acusado carácter reglado que le impide ir más allá de la comprobación acerca de la conformidad de la actuación pretendida con las disposiciones contenidas en la legislación y el planeamiento urbanístico. Ello no obsta a que en la decisión que contiene se enjuicien cuestiones de índole cultural o ambiental que requiera cierta discrecionalidad, cuando se entra a valorar la armonía de una construcción en relación con el carácter artístico, histórico, típico o tradicional del conjunto de edificios de su entorno.

El control de la legalidad urbanística a través de licencia de obra mayor se aplica cuando afecte a edificios cuyo valor cultural haya sido formalmente declarado conforme a los mecanismos previstos en la LPCG –como BIC, catalogados o inventariados–, pero no si tienen por objeto instalaciones, movimientos de tierras, vallados, etc. distintos de las edificaciones. En aquellos supuestos las obras serán siempre consideradas mayores, aunque sean de poca entidad, debiendo el promotor presentar junto a su solicitud de licencia el correspondiente proyecto técnico definitivo de la actuación.

QUINTA.-

La orden de ejecución puede ser emitida tanto por la Administración urbanística –lo más común– como por la cultural. El control ejercido dentro del

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

ámbito de la misma Administración a través de este mecanismo excluye el sometimiento a licencia o autorización de las actuaciones que tengan lugar sobre los inmuebles histórico-artísticos, de tal suerte que la orden de ejecución en el ámbito municipal permite prescindir de la licencia urbanística, y la orden del órgano cultural, de la autorización en materia de patrimonio. Esta regla no rige cuando cada uno de los dos medios de control procede de distintas administraciones. En este caso la orden de ejecución emitida por un ayuntamiento que afecta a un bien integrante del patrimonio cultural debe someterse al preceptivo trámite de conocimiento de la Administración cultural; y a la inversa, en el caso –ciertamente infrecuente– en que esta última dicte un acto de control que pueda ser considerado como una orden de ejecución, deberán los órganos municipales intervenir para conceder o denegar la licencia cuando fuese exigible en atención al tipo de actuación.

SEXTA.-

El control de la Administración cultural de las actuaciones en los inmuebles histórico-artísticos se ejerce también previamente sobre los instrumentos de ordenación, que configuran el marco jurídico de posteriores actuaciones individualizadas. El artículo 32 de la LPCG legitima a la Consellería de Cultura para desempeñar esa función controladora cuando aquellos instrumentos puedan implicar riesgo de destrucción o deterioro del patrimonio cultural de Galicia, mediante el establecimiento de aquellas medidas protectoras y correctoras que considere necesarias. Para ello la Consellería se servirá de un informe emitido durante la tramitación del instrumento de planeamiento, que tendrá efectos vinculantes. Su carácter preceptivo, pese al mandato de la norma de comunicar a la Consellería los planes y programas con incidencia en el patrimonio

JULIÁN ALONSO GARCÍA

cultural, queda en entredicho cuando no afecten a inmuebles culturales formalmente declarados. Además, la valoración del riesgo por parte de los responsables del instrumento constituye una cuestión que les es ajena, lo que atenúa su obligación de comunicación.

Los instrumentos de planeamiento urbanístico se encuentran especialmente sometidos a este medio de control preliminar y deben incorporar las prescripciones contenidas en el informe cultural. Pero no es preciso que todas las figuras de planeamiento municipal lo hagan, ya que unos planes desarrollan a otros dentro de un sistema jerárquico como es el de la ordenación urbanística. En cualquier caso, la anticipación del control por la Administración cultural sobre el instrumento que sirve de marco a las posteriores actuaciones singulares sobre inmuebles históricos no supone en todos los casos la exclusión de un nuevo control sobre éstas a través de la autorización cultural. El traslado de la función autorizatoria de la Administración cultural a la municipal se producirá en función del tipo de plan aprobado y su objeto. Únicamente cuando el instrumento de ordenación sea un plan especial de protección de un conjunto histórico, los ayuntamientos adquirirán la exclusiva competencia para autorizar las obras que se realicen a su amparo, debiendo únicamente informar a la Consellería de las licencias concedidas. Esa exclusividad autorizatoria en el ámbito municipal incluirá las actuaciones que tengan lugar en los entornos de los monumentos, pero no las que afecten a elementos declarados BIC diferenciados de los propios conjuntos, que se ubiquen dentro del ámbito del plan. La aprobación de los demás instrumentos de ordenación urbanística y de los planes sectoriales con incidencia territorial que puedan suponer un riesgo de destrucción o deterioro del patrimonio cultural, informados favorablemente por la Consellería de Cultura, no supone la pérdida por ésta de sus potestades de control sobre las posteriores actuaciones

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

singularizadas que afecten a los bienes inmuebles histórico-artísticos, sea cual fuera la categoría a la que pertenezcan.

SÉPTIMA.-

Las dos formas de control aludidas, ejercidas con ocasión de la realización de actuaciones individualizadas sobre los inmuebles histórico-artísticos y con anterioridad, durante la tramitación de los instrumentos de planeamiento, tienen lugar también en las evaluaciones ambientales de planes y programas, por un lado y de proyectos, por otro. En ambos casos operará el control de la Consellería de Cultura con la incorporación en las declaraciones o informes ambientales de las medidas que se estime necesarias para garantizar la protección de los bienes culturales afectados, como si éstos fueran un aspecto más del medio ambiente que debe ser preservado. La incorporación de los informes de afección cultural que correspondan se materializará en los procedimientos de evaluación ambiental estratégica y de evaluación de impacto ambiental, previstos en la actual la Ley estatal 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental.

Ambas evaluaciones –y los informes de afección cultural que se emitan en los respectivos procedimientos– no son excluyentes, de forma que deberá ser evaluado tanto el plan o programa, objeto de evaluación ambiental estratégica, como el proyecto que se derive de cualquiera de ellos, sometido a evaluación de impacto ambiental. En cualquier caso, la Administración cultural deberá pronunciarse una vez más cuando el proyecto en cuestión haya de ser autorizado o informado conforme a la LPCG, como cualquier otra actuación que afecte a un inmueble histórico-artístico, con antelación a la emisión de la licencia urbanística u otro título habilitante propio de la esfera municipal. Así todo, el respeto a la

JULIÁN ALONSO GARCÍA

doctrina de los propios actos administrativos exige que dicho pronunciamiento sea consecuente con lo ya informado anteriormente en los procedimientos de evaluación ambiental, si se mantienen los presupuestos del plan, programa o proyecto.

OCTAVA.-

La adopción del mecanismo de la comunicación previa, planteado por Directiva de servicios de la Unión Europea de 2006, supone la introducción en nuestro ordenamiento jurídico de un cambio de orientación en la intervención administrativa, en el que se tiende a sustituir el control previo, propio de la autorización, por un control posterior, lo que permite dotar al sistema de una mayor flexibilidad y agilidad y reducir de forma significativa las cargas administrativas.

Aunque en sus orígenes la utilización de la comunicación previa estaba prevista como forma de control de las actividades de servicios –inaplicándose en la esfera urbanística y de protección del patrimonio cultural–, ha acabado extendiéndose a todos los ámbitos, con la excepción de aquellos en que deba excluirse por razones de interés general. Así las cosas, en nuestra comunidad autónoma ha acabado imponiéndose como regla general la incorporación en la LOUG de este mecanismo como alternativa a la licencia de actividades de edificación y uso del suelo y del subsuelo, con la excepción de las intervenciones en edificios distinguidos con una declaración formal de valor cultural. No obstante, nada impide que se sometan al nuevo régimen las actuaciones en las edificaciones con valor cultural no reconocido formalmente y en otros inmuebles culturales, declarados o no, distintos de las edificaciones.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

En la LPCG –a diferencia de otras leyes autonómicas reguladoras del patrimonio cultural– no se ha introducido la comunicación previa como forma de control de las actuaciones sobre los inmuebles histórico-artísticos. Se mantiene, pues, la norma gallega fiel a los principios que subyacen de la Directiva de servicios de la Unión Europea y de la normativa que la desarrolla en nuestro país, que permiten considerar al patrimonio cultural como un sector de interés general ajeno al empleo de esta técnica. Con todo, su introducción en supuestos tasados como alternativa a las formas tradicionales de control previo, dotaría al sistema de la agilidad y flexibilidad necesarias, lo que no está reñido con la preservación de los superiores intereses inherentes a la defensa del patrimonio.

NOVENA.-

El control previo de las actuaciones urbanísticas que afectan al patrimonio cultural de Galicia no se articula a través de un procedimiento común que admita específicas especialidades procesales en función del mecanismo de intervención aplicable. Lo que tenemos es un sistema procedimental disperso en la legislación especial –reguladora del patrimonio cultural y de la materia urbanística– que, para llenar su vacío, debe acudir a la legislación del procedimiento administrativo común y del régimen jurídico de las administraciones públicas.

Este sistema adolece de un procedimiento ágil que garantice el funcionamiento coordinado de las administraciones implicadas a través de un procedimiento unitario. Tal falta de unidad procedimental se muestra con claridad cuando observamos los diversos trámites que los administrados deben cumplimentar para obtener las autorizaciones, tanto en el ámbito autonómico cultural como en el urbanístico local, para poder ejecutar cualquier tipo de

JULIÁN ALONSO GARCÍA

actuación que afecte a un inmueble histórico-artístico. La dualidad procedimental en esta materia queda confirmada por el artículo 196.5 de la LOUG, que requiere que la solicitud de la correspondiente licencia, y no solo su obtención, sea posterior a la autorización de la Administración protectora del patrimonio cultural. La norma urbanística se decanta, pues, de forma expresa, por un modelo de doble procedimiento administrativo en la materia.

Ante esta realidad procedimental y para evitar al interesado el trastorno de tener que efectuar una petición a una administración y esperar su resolución, y posteriormente actuar de la misma forma ante la segunda administración, las normas reguladoras del funcionamiento de los órganos asesores de protección patrimonial canalizan la iniciación del expediente para la obtención de la autorización cultural previa a través del Ayuntamiento. Éste deberá remitir la solicitud del interesado con la documentación que sea preceptiva a la Administración cultural, quien, una vez dictada resolución, devolvería las actuaciones al órgano municipal, que procedería a tramitar la licencia a partir de ese momento.

Se trata de dos procedimientos íntimamente interrelacionados, de suerte que la omisión o la denegación de la autorización cultural precedente determina la nulidad de la licencia municipal. El sistema adoptado por la legislación gallega es dual y sucesivo en el tiempo, renunciando de esta forma al modelo de otras comunidades autónomas en el que la intervención de los órganos encargados de la protección del patrimonio cultural se ejerce por medio de un informe preceptivo y vinculante en el procedimiento de otorgamiento de licencia urbanística.

DÉCIMA.-

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

En el procedimiento que se instruye para el otorgamiento de la licencia urbanística, la aportación de las autorizaciones de la Administración sectorial es un requisito ineludible para la continuación del expediente. Así lo dispone el artículo 13.2 del RDUG al señalar que los ayuntamientos no podrán conceder licencia sin la aportación previa de las autorizaciones sectoriales que sean preceptivas. Si lo que se pretende ejecutar es una actuación en un inmueble histórico-artístico, la autorización cultural, como hemos apuntado, ha de obtenerse previamente a la solicitud de licencia. Pues bien, a la pregunta de a quién corresponde aportar esa autorización, si al interesado o al órgano municipal, podemos responder que es a este último a quien compete recabarla, si nos atenemos a lo dispuesto en el artículo 74.1 de la LRJPAC, que obliga a impulsar de oficio el procedimiento en todos sus trámites. La previsión contenida en las normas reguladoras del funcionamiento de los órganos asesores de protección patrimonial, de que las solicitudes de autorización cultural sean presentadas por los interesados a través de los ayuntamientos, refuerza su obligación de impulso procedimental. De su diligencia en el traslado de la solicitud, y en su caso, acopio de la documentación que deba aportar el interesado, dependerá el inicio de la tramitación de un procedimiento ajeno, pero que va a ser determinante para la sustanciación del propio.

UNDÉCIMA.-

Los pronunciamientos en materia de protección del patrimonio cultural y los emitidos en la esfera urbanística son autónomos entre sí y al mismo tiempo interdependientes, ya que, pese a constituir unos y otros la expresión del ejercicio de las respectivas competencias de las administraciones actuantes y regirse por sus propias reglas procedimentales, inciden en el ámbito de actuación ajeno. Así

JULIÁN ALONSO GARCÍA

sucede cuando la decisión del órgano cultural es desestimatoria de la pretensión del interesado. En este caso si el órgano municipal se excede en el ejercicio de las potestades urbanísticas que le corresponde ejercer, contradiciendo esa decisión denegatoria de la Administración cultural, podría incurrir en una causa de nulidad de pleno derecho. Por otra parte, si previamente la Administración cultural se muestra conforme con la solicitud planteada, siempre podrá el Ayuntamiento desestimarla basándose en sus propios criterios urbanísticos.

Esa dualidad decisoria en los dos ámbitos competenciales aludidos y la interacción mutua de los distintos pronunciamientos se manifiesta de forma diversa en función de cuál sea el mecanismo de control previo que se utilice. Si la técnica de control empleada es la autorización administrativa, esa dualidad decisoria se muestra claramente delimitada y produce los efectos que se han señalado.

En el caso de las órdenes de ejecución, la integración de la decisión en materia cultural en la emisión de la orden de ejecución que afecte a un inmueble con valor cultural, declarado o no, se produce mediante la incorporación de una autorización o informe vinculante, del mismo modo que en el procedimiento de otorgamiento de licencias. Esta previsión orientada a procurar la necesaria coordinación entre los dos órdenes competenciales está presente en la legislación urbanística –no así en la norma de protección del patrimonio–, y en concreto en el artículo 26 del RDUG, que obliga a incorporar, en el procedimiento sustanciado en el ámbito municipal para la emisión de las órdenes de ejecución, la autorización que resulte preceptiva por razón de los regímenes especiales que afecten al terreno o inmueble de que se trate. Sin embargo, cuando la orden de ejecución es el resultado de una declaración de ruina de un inmueble histórico-artístico, la propia LPCG articula el modo en que la Administración cultural ha de

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

ser oída antes de que aquella contenga un mandato de demolición. Si la actuación afecta a un BIC la intervención de la Consellería de Cultura en este procedimiento sustanciado en el ámbito municipal va más allá de su consideración como parte interesada, ya que podrá autorizar, denegar o condicionar la orden de ejecución resultante, pudiendo pronunciarse en contra de la demolición del inmueble y ordenar, en la medida de lo posible, la ejecución de las acciones encaminadas a mantener su conservación.

El ejercicio de control previo de las actuaciones sobre los inmuebles histórico-artísticos no sólo requiere la integración de las decisiones de las administraciones cultural y urbanística, ejercidas en sus respectivos ámbitos de actuación. Dentro del ámbito de la primera también concurren actos de control emanados de órganos diversos que determinarán el contenido de la actuación. Es el caso de las actividades arqueológicas objeto de una o varias específicas autorizaciones, que han de integrarse en el ordinario dispositivo de control ejercido por la Administración cultural sobre las actuaciones que afecten a los inmuebles con genérico valor cultural y no sólo arqueológico.

DUODÉCIMA.-

Para solucionar o al menos atenuar la disfuncionalidad del sistema de control administrativo previo de las actuaciones en los inmuebles histórico-artísticos debemos simplificarlo, teniendo presentes en todo momento los principios generales consagrados en la legislación vigente y especialmente los de eficiencia, eficacia y coordinación en la acción administrativa. Partiendo del respeto a estos principios, debe acometerse la tarea simplificadora a través de un enfoque normativo, planificador, orgánico-funcional y procedimental.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

La simplificación normativa nos permitiría salvar los múltiples vacíos legales, contradicciones e imprecisiones que la legislación aplicable tiene, incompatibles con el principio de seguridad jurídica. Se impone en consecuencia adaptar la normativa urbanística y la de protección del patrimonio cultural de tal manera que permita la asunción de conceptos o su remisión a los propios de la ajena, para evitar dudas interpretativas acerca de su aplicación. Deben evitarse también las contradicciones existentes dentro del propio grupo normativo y de una misma norma.

La tarea simplificadora a través de la planificación permite volcar las competencias de control de todas las administraciones implicadas en un único instrumento de ordenación, de forma que sólo una de ellas será la encargada de darle cumplimiento. Es preciso, pues, extender esta fórmula a ámbitos de actuación, aunque previstos en la Ley, poco explorados, que reúnen las condiciones exigibles para ser ordenados mediante un plan, tales como los sitios históricos, las zonas arqueológicas y paleontológicas, los lugares de interés etnográfico y los jardines históricos.

Es necesaria también una simplificación orgánica para reducir la progresiva proliferación de organismos que asumen funciones de control, pero sobre todo se precisa una simplificación funcional que permita un mejor aprovechamiento de la organización existente. Para ello la Administración municipal debe asumir la gestión de las competencias que le encomiende la Administración autonómica, a la que le corresponderá desarrollar una función de coordinación que habrá de estar amparada en una norma con rango de ley. Ese mismo impulso de coordinación funcional debe producirse dentro de la propia organización autonómica a través de normas y actos que deberán ser observados por los diversos órganos, tengan o no dependencia jerárquicamente entre sí. Por

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

otra parte, no debemos olvidar como fórmula simplificadora el recurso a los mecanismos de cooperación que permitan mantener las relaciones entre dos administraciones distintas, sin alteración de su titularidad competencial. Así, ya se trate de relaciones de coordinación como de cooperación, la ley contempla instrumentos tales como la desconcentración de competencias, la delegación de competencias, la avocación, la encomienda de gestión y la delegación de firma que permitirían reorganizar funciones y competencias de forma más eficiente, y racionalizar las cargas de trabajo de la Administración cultural y urbanística en la tarea de control.

La simplificación procedimental debe afrontarse diferenciando, por un lado, entre la simplificación de los trámites previstos en cada procedimiento y la simplificación del número de procedimientos, y por otro, distinguiendo entre reducción de cargas administrativas y racionalización o agilización del procedimiento administrativo. La LRJPAC prevé eficaces herramientas de simplificación para acometer la tarea desde la perspectiva procedimental, que permiten una integración, cuando menos aparente, de los procedimientos conexos. Algunas de las propuestas que se formulan a continuación irían encaminadas en esa dirección.

DECIMOTERCERA.-

Las propuestas *de lege ferenda* y *de lege lata* que se aportan para configurar un modelo de control administrativo previo integrado y simplificado de las actuaciones en los inmuebles histórico-artísticos incorporaría soluciones de naturaleza planificadora, orgánica, procedimental, etc. Serían las siguientes:

JULIÁN ALONSO GARCÍA

- Remisión de la normativa urbanística a la normativa cultural y de la norma cultural a la urbanística o a otros sectores de ordenación, con la finalidad de concretar el objeto material de regulación, evitar contradicciones y rellenar lagunas interpretativas en unas y otras.
- Limitación únicamente a las obras mayores de la concesión de licencias condicionadas o parciales.
- Modificación y desarrollo reglamentario de la LOUG para convertir el sistema de control previo dual, hasta ahora imperante, en otro que adopte un modelo procedimental unitario, de forma que la obtención del pronunciamiento de los órganos culturales no preceda a la solicitud de licencia.
- Consideración de la autorización cultural como un informe preceptivo y vinculante dentro de un procedimiento unitario, mediante las oportunas modificaciones del articulado de la LPCG.
- Exigencia del informe histórico-artístico, que acompaña a las solicitudes de autorización, únicamente cuando las actuaciones se pretendan realizar en BIC declarados de forma individualizada.
- Exigencia del proyecto técnico respecto de actuaciones de cierta entidad en los BIC; no cuando sean de escasa importancia o afecten a inmuebles desprovistos de valor cultural individualizado.
- Incorporación de la comunicación previa a la Consellería de Cultura como forma alternativa a la autorización administrativa de las actuaciones cuando éstas consistan en un cambio de uso de los inmuebles calificados como BIC, o en una obra menor en un edificio formalmente declarado,

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

cuando carezca de trascendencia patrimonial o afecten a bienes con valor cultural no declarado.

- Limitación de la función de la Administración cultural informadora del planeamiento general, mediante la incorporación de un precepto en la LPCG que establezca las determinaciones que han de incorporar los ayuntamientos en ese tipo de instrumentos de ordenación, con un contenido más general y abierto a su concreción en planes especiales.
- Delegación en los ayuntamientos de la función autorizatoria que mantiene la Consellería de Cultura en relación con las actuaciones en inmuebles incluidos en el ámbito espacial de un plan especial de protección u otro instrumento urbanístico equivalente que haya sido informado por aquella.
- Delegación de competencias culturales autonómicas en órganos administrativos de composición mixta constituidos en el ámbito municipal e integrados por empleados públicos del Ayuntamiento y representantes de la Consellería de Cultura, de forma que permita una única tramitación procedimental.
- Supresión del doble pronunciamiento cultural sobre un mismo objeto cuando se produzca una duplicidad en el control de los instrumentos de ordenación o los proyectos de urbanización y los proyectos individualizados de actuación que sean ejecución de aquellos.
- Ampliación de las funciones informadoras de los servicios técnicos en detrimento de las de los órganos asesores, de forma que quede reducido el conocimiento de estos últimos a las actuaciones que afecten a los BIC y a sus entornos de protección.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

- Limitación en el ámbito de la protección del patrimonio del plazo hasta ahora previsto de tres meses para la resolución de los procedimientos autorizatorios y del silencio negativo cuando las obras afecten en los BIC y a sus entornos de protección, e institución para las demás actuaciones de un plazo máximo de resolución de un mes con efecto estimatorio presunto.
- Eliminación, en la medida de lo posible, de la dispersión de la función autorizatoria dentro de la organización administrativa cultural cuando los proyectos de actuación tengan incidencia arqueológica, que habría de valorarse en el momento previo a la emisión del informe del órgano asesor, permitiendo así la decisión integral del órgano resolutorio.
- Encomienda a los ayuntamientos de la tramitación inicial –no limitada a un mero funcionamiento como ventanilla única– de los procedimientos para la obtención de las autorizaciones culturales, mediante la recepción, examen y requerimiento de defectos formales observados en relación con las solicitudes y documentos presentados, y su remisión a la Administración cultural una vez completados.
- Divulgación de requisitos formales y documentales para la presentación de las solicitudes, escritos y comunicaciones que se deban presentar en los registros administrativos, a través de la puesta a disposición de los ciudadanos de modelos normalizados.
- Gestión electrónica de expedientes para facilitar los trámites de los interesados y la comunicación entre las diversas unidades u órganos de la misma o diferente Administración.
- Cédula cultural como medio de información sin efectos vinculantes, que permita a los promotores de actuaciones en inmuebles histórico-artísticos

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

el conocimiento previo del régimen aplicable a estos bienes dentro del ámbito espacial en que se encuentren.

DECIMOCUARTA.-

Las actuaciones urbanísticas sobre los BIC han de someterse al control de la Administración cultural que precede al ejercido en el ámbito municipal, con la excepción de las intervenciones en los inmuebles no declarados de forma singularizada que se encuentren dentro del ámbito de un conjunto histórico con un plan especial de protección aprobado.

Así pues, la regla de la doble autorización administrativa –cultural y urbanística– regiría cuando las intervenciones se pretendan realizar en los monumentos, los jardines históricos, los sitios o territorios históricos, las zonas arqueológicas, los lugares de interés etnográfico y las zonas paleontológicas, con independencia de que se ordenen, por mandato legal o de forma facultativa, mediante planes especiales de protección u otros instrumentos de planeamiento. Y lo mismo sucede cuando la actuación consiste en un desplazamiento, cambio de uso o una demolición que afecte a estas categorías de BIC.

En el caso de los conjuntos históricos declarados y ordenados a través de un plan especial de protección, el Ayuntamiento asume en términos generales la plena competencia para autorizar o denegar las actuaciones urbanísticas que se pretendan realizar en los inmuebles ubicados en el área protegida, con la excepción de los singularmente encuadrados en las categorías de BIC, sometidas al régimen autorizatorio doble. Sin embargo, en los entornos de éstos el ejercicio del control previo corresponde únicamente a la Administración municipal, de forma que prevalezcan los mecanismos integrales propios del ordenamiento

JULIÁN ALONSO GARCÍA

urbanístico en detrimento de los de carácter conservacionista de la Administración cultural.

También se mantiene el sistema de doble autorización administrativa cuando la actuación pretendida tiene por objeto inmuebles catalogados o inventariados conforme a la LPCG, se hallen o no dentro del área que comprende un plan especial de protección del conjunto histórico, pero no en sus respectivos entornos. Además, la Administración cultural conserva íntegra su competencia para autorizar todo tipo de intervenciones arqueológicas, aunque los bienes de esta naturaleza se encuentren dentro del ámbito del plan de ordenación del conjunto.

DECIMOQUINTA.-

El sistema autorizatorio que se ha destacado no es de aplicación automática sino que requiere una implantación gradual en tanto no remate la declaración de los BIC a los que afecte y la aprobación de los planes especiales de protección de las áreas afectadas por los conjuntos históricos declarados. Durante este tiempo se aplicará un régimen transitorio que contiene mecanismos cautelares de protección, garantizadores de la preservación de los valores culturales y urbanísticos puestos en riesgo por esa situación de interinidad.

Durante la tramitación del expediente para la declaración de un BIC inmueble de cualquier clase, las intervenciones que le afecten habrán de ser autorizadas por el órgano cultural como si ya hubiera adquirido tal condición; aunque para que su ejecución sea efectiva en el ámbito urbanístico habrá que esperar a la declaración formal. Hasta ese momento se suspenderá la tramitación y los efectos de las licencias de parcelación, edificación o demolición. Esta alteración provisional de las facultades y expectativas de los titulares de derechos

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

sobre los bienes afectados tiene su origen en un acuerdo de incoación del expediente de declaración de BIC que debe ser considerado como un acto de trámite cualificado, directamente impugnable por quienes se consideren perjudicados.

En relación con los conjuntos históricos, hasta que se apruebe definitivamente el correspondiente plan especial de protección, no adquiere el Ayuntamiento sus plenas potestades de control previo, sino que mantendrá la Consellería de Cultura la función autorizatoria dentro de su ámbito espacial. Este régimen transitorio, que nace con la declaración formal del conjunto histórico como BIC, afecta a aquellas licencias que, por encontrarse suspendidas tras el acuerdo de incoación, todavía no se han concedido, y a las ya otorgadas cuya ejecución no se ha iniciado o están en curso de ejecución. Es compatible este régimen cautelar de la LPCG con el de suspensión de licencias previsto en la legislación del suelo cuando de forma expresa el órgano competente para la aprobación inicial del instrumento de planeamiento así lo acuerda, y de forma automática a partir de esa aprobación inicial.

En cualquier caso, los distintos regímenes transitorios propios de los BIC en general y de los conjuntos históricos en particular son aplicables de forma sucesiva en el tiempo.

DECIMOSEXTA.-

El entorno de los BIC genéricamente considerados, como ámbito espacial en el que se exigiría la autorización de las actuaciones urbanísticas, no encuentra en la LPCG un reconocimiento expreso. Sólo se prevé tal exigencia legal cuando la actuación tenga lugar en el entorno delimitado de un monumento y cuando se

JULIÁN ALONSO GARCÍA

reconoce a los ayuntamientos su plena potestad autorizatoria por medio de licencias en esos ámbitos incluidos en un conjunto histórico, una vez aprobado el correspondiente plan especial de protección.

El tratamiento de los entornos en la LPCG es, pues, diferente cuando afecta a los BIC declarados como monumentos en relación con las demás categorías. En aquellos el entorno es un espacio accesorio vinculado al monumento que debe ser protegido para garantizar la preservación de éste. Por ello, las disposiciones legales que lo regulan contienen específicas prescripciones que atienden a su carácter accesorio. El entorno de los demás inmuebles no tiene esa función subsidiaria, ya que, cuando la declaración de BIC lo delimita, está definiendo una parte integrante del bien cultural necesaria para entenderlo en su conjunto, y eso tiene su reflejo a la hora de autorizar las actuaciones en su ámbito espacial.

Tanto si la actuación urbanística se pretende realizar en el entorno de un monumento o de cualquier otra clase de BIC, o incluso en el de los bienes catalogados o inventariados, su delimitación determina el alcance de la autorización de la Administración cultural. Sin embargo la función autorizatoria de ésta no decae totalmente cuando el ámbito espacial no está delimitado, si la actuación en cuestión incide sustancialmente en el inmueble declarado. En estos supuestos los órganos culturales gozan de amplias potestades autorizatorias –por la discrecionalidad que conllevan– para evitar que las obras perjudiquen la contemplación del bien protegido y el carácter arquitectónico y paisajístico de la zona. No obstante, esto plantea problemas de seguridad jurídica que no resuelve la invocación de una norma urbanística delimitadora del ámbito espacial afectado. Ello implica que deba motivarse al máximo la necesidad de sometimiento a control administrativo y las exigencias impuestas.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

DECIMOSÉPTIMA.-

La LPCG reconoce a la Consellería de Cultura, también en su artículo 32, una importante potestad de control previo de las actuaciones que afectan a inmuebles dotados de un valor cultural no declarado formalmente. En virtud de esta potestad la Consellería decidirá sobre las actuaciones que puedan implicar un riesgo de destrucción o deterioro del patrimonio cultural de Galicia, a través de un informe autorizador o denegatorio con efectos vinculantes. Para ello los órganos culturales deberán valorar varias cuestiones: el supuesto interés cultural del inmueble afectado por la actuación, la peligrosidad o lesividad que ésta pueda suponer para el patrimonio cultural de Galicia, las medidas que habrán de adoptarse para evitar su destrucción o deterioro, etc. Demasiadas valoraciones subjetivas que evidencian la falta de seguridad jurídica que se deriva del precepto de la LPCG y que cuestionan su aplicabilidad.

DECIMOCTAVA.-

Los diversos instrumentos de planeamiento urbanístico determinan en diferente medida las facultades de control administrativo previo de las actuaciones que afectan a los inmuebles histórico-artísticos. Así, los planes generales cuando clasifican suelo ya están imponiendo unas limitaciones que conforme a la LOUG han de observarse a la hora de actuar sobre estos inmuebles, y condicionando las potestades de control para impedir un uso irrespetuoso con la naturaleza del tipo de suelo sobre el que aquellos se encuentran. Pero en determinados tipos de suelo –y más concretamente, en el suelo rústico especialmente protegido en atención a su interés histórico-artístico– el ejercicio de la función de control no la asume en su totalidad el ente local sino que ha de contar ineludiblemente con el

JULIÁN ALONSO GARCÍA

pronunciamiento previo de la Administración de patrimonio, aunque el valor cultural de los elementos afectados no haya sido declarado formalmente.

Por su parte, más allá del cumplimiento del mandato de ordenación de los conjuntos históricos que impone la LPCG, los planes especiales de protección del patrimonio cultural regularán aspectos de muy diversa índole relativos a la protección de elementos histórico-artísticos. Se trata, en cualquier caso, de disposiciones que permitan ejercer a los órganos municipales un control de las actuaciones desprovisto de discrecionalidad, de forma que las licencias que otorguen no pierdan su innato carácter reglado.

El marco jurídico delimitador de la función de control municipal a través del planeamiento se completa con los catálogos urbanísticos, que complementan a los anteriores instrumentos de ordenación aludidos. Como instrumentos auxiliares de éstos, se limitan a identificar los elementos histórico-artísticos merecedores de conservación, mejora o recuperación, que constituirán el objeto de control.

DECIMONOVENA.-

Al margen del planeamiento, la norma urbanística contiene diversas disposiciones orientadas a procurar unas mínimas condiciones estéticas con una finalidad protectora, que funcionan de forma complementaria con los instrumentos de ordenación: son las denominadas normas de aplicación directa. Entre ellas destacan las que obligan a adaptar las construcciones al ambiente en que se encuentren y que operan al margen de lo establecido en la legislación sobre patrimonio histórico. También se contemplan otras de naturaleza semejante que obligan a los propietarios de terrenos, edificaciones, etc. a mantenerlos en las debidas condiciones de seguridad y ornato público. En la aplicación de estas

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

normas, al conceder o denegar las licencias o al emitir las órdenes de ejecución, la Administración urbanística recurrirá a conceptos tales como ambiente, armonía, perspectiva, belleza. Por el componente subjetivo que contienen, su empleo ha de ser debidamente motivado para no caer en arbitrariedad. En definitiva, estas normas permiten a los ayuntamientos ejercer facultades de defensa del patrimonio que en último término van encaminadas a procurar un buen efecto urbanístico de conjunto.

El control previo de las actuaciones sobre los inmuebles histórico-artísticos que se realiza al margen del planeamiento también puede provenir de ordenanzas locales reguladoras de la estética. En la medida en que permitan objetivizar las patrones estéticos que contienen a la hora de otorgar o denegar una licencia, alejan el peligro de su aplicación discrecional o arbitraria.

VIGÉSIMA.-

Las autorizaciones de contenido arqueológico de la Administración cultural pueden derivar de una actividad urbanística ordinaria que afecte a un espacio con valor arqueológico; y en sentido inverso, una actuación con una finalidad estrictamente arqueológica puede constituir una obra sujeta a control urbanístico, que requiera, no sólo la correspondiente autorización cultural, sino también la preceptiva licencia municipal. En función del supuesto causante, esta licencia puede ser previa o posterior a la autorización de la actividad arqueológica: precedería al hallazgo casual que surja como consecuencia de una obra de remoción de tierra, demolición o similar, y habría de obtenerse con posterioridad a la autorización de la intervención arqueológica que según la Ley sea de obligada realización antes de acometer cualquier obra en inmuebles

JULIÁN ALONSO GARCÍA

declarados, o cuando dicha intervención pretenda realizarse en cualquier clase de terreno en el que se presume o constata la existencia de restos arqueológicos.

Estos supuestos arqueológicos determinarán en diferente medida la asunción de cargas por parte de los propietarios de los inmuebles afectados. Se presume que cuando la intervención arqueológica es una actividad programada, el promotor asume las obligaciones que le va a imponer la Administración cultural y los diversos controles que deberá superar. Sin embargo, cuando las obligaciones arqueológicas sobrevienen como consecuencia de actuaciones que persiguen una finalidad estrictamente urbanística, surgirán para los promotores inesperadas cargas que deberá afrontar directamente, o soportar si es la Administración quien asume su ejecución. La variedad de cargas arqueológicas que han de padecer los promotores de actuaciones urbanísticas en función de los supuestos que las motivan, determinará las modalidades de control administrativo que sean de aplicación y el momento previo, simultáneo o posterior en que se produzcan en relación con tales actuaciones.

VIGESIMOPRIMERA.-

Podemos señalar, a modo de conclusión final, que el modelo de control previo por el que opta el ordenamiento gallego se caracteriza por dos rasgos esenciales: por una parte adopta un sistema más rígido de lo que sería deseable, en el que los promotores han de sortear con resignación numerosas trabas administrativas para poder ejercer sus derechos; por otra, se le reconoce a los órganos de la Administración cultural una excesiva discrecionalidad en sus potestades de control, desnivelando de esta forma el sistema en detrimento de la función desarrollada por Administración urbanística.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

En el primer sentido apuntado, se impone la adopción de medidas de simplificación e integración administrativa que faciliten la transformación de los inmuebles con valor histórico-artístico al tiempo que garanticen su conservación y puesta en valor. Para ello es necesario apartarse del modelo estático que tenemos y apostar por otro más dinámico en el que las dos administraciones implicadas –la cultural y la urbanística– remen en la misma dirección y utilicen los mecanismos que la legislación pone a su servicio para superar su falta de coordinación y dotar al sistema de la adecuada agilidad.

En relación con la excesiva discrecionalidad de la que, a nuestro juicio, gozan los órganos culturales, la solución es más compleja. Se requiere un cambio de mentalidad que reduzca el componente subjetivo, incluso emocional, en la toma de decisiones. Pero este cambio no sólo debe producirse en el ámbito administrativo; también los órganos jurisdiccionales deben abandonar su inclinación a otorgar presunción de autoridad al juicio emitido en el ámbito cultural. Ello no supone que deban prevalecer los intereses urbanísticos sobre la protección del patrimonio; todo lo contrario: lo que pretendemos es reducir la discrecionalidad del sistema y dotarlo de seguridad jurídica. Para ello es preciso potenciar el uso de los infrautilizados mecanismos legales de declaración formal del valor cultural de los inmuebles histórico-artísticos, y, sobre todo, aplicar, en la medida de lo posible, un principio común en la vida cotidiana que a menudo se olvida en el mundo del Derecho: el principio de proporcionalidad.

BIBLIOGRAFÍA

- ABA CATOIRA, A., “La Comunidad Autónoma de Galicia ante la Administración electrónica”, libro colectivo *Administración electrónica* (coords. COTINO HUESO, L. y VALERO TORRIJOS, J.), Tirant lo Blanch, 2010.
- ABAD LICERAS, J. M., “La problemática derivada de la selección de empresas conservadoras del Patrimonio Cultural Histórico-Artístico: análisis y posibles soluciones”, *Patrimonio Cultural y Derecho*, núm. 5, 2001.
- “El principio jurisprudencial del derecho social a la cultura: análisis y manifestaciones”, *Patrimonio Cultural y Derecho*, núm. 6, 2002.
- *La situación de ruina y demolición de inmuebles del patrimonio histórico*, Montecorvo, 2000.
- “La técnica de la autorización administrativa: su aplicación en el ámbito de la legislación estatal sobre Patrimonio Cultural Histórico-Artístico”, *Actualidad Administrativa*, núm. 40, octubre-noviembre, 2000.
- ALEGRE ÁVILA, J. M., “El patrimonio histórico español: régimen jurídico de la propiedad histórica”, *Regap*, núm. 25, mayo-agosto, 2000.
- *Evolución y régimen jurídico del Patrimonio Histórico*, t. I, Ministerio de Cultura, 1994.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

— *Evolución y régimen jurídico del Patrimonio Histórico*, t. II, Colección Análisis y Documentos nº 5, Ministerio de Cultura, 1994.

ALONSO GARCÍA, J., “Las cargas arqueológicas sobre inmuebles privados: carencia de un régimen sistemático para la imposición de obligaciones y su compensación”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 86, mayo-agosto, 2013.

— *La protección jurídica del Camino de Santiago en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Galicia*, EGAP, 2000.

ALONSO IBÁÑEZ, M. R., “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*, núm. 1, 1997.

— *El patrimonio histórico. Destino público y valor cultural*, Civitas, 1992.

— *Los espacios culturales en la ordenación urbanística*, Marcial Pons, 1994.

ÁLVAREZ ÁLVAREZ, J. L., *Estudios sobre el patrimonio histórico español y la Ley de 25 de junio de 1985*, Civitas, 1989.

— *Sociedad, Estado y Patrimonio Cultural*, Espasa Calpe, 1992.

AMOEDO SOUTO, C. A., “Ambiente cultural, cultura en el medio. Relaciones entre la tutela cultural y ambiental en Galicia”, libro colectivo *Evaluación de impacto ambiental. Evolución normativo-jurisprudencial, cuestiones procedimentales y aplicación sectorial* (dir. NOGUEIRA LÓPEZ, A.), Atelier, 2009.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

- “Desarrollismo y patrimonio cultural en una época de crisis: el caso de las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 28 de julio de 2011, sobre el polígono industrial de O Pino en el Camino de Santiago”, *Patrimonio Cultural y Derecho*, núm. 15, 2011.
 - “La desprotección judicial del Camino de Santiago”, *REDA*, núm. 155, 2012.
 - “Os desafíos da protección do patrimonio cultural galego a través do planeamento urbanístico”, libro colectivo *Conxuntos históricos: propiedade privada e patrimonio público*, Xunta de Galicia, 2007.
- ARIAS VILAS, F. y FARIÑA BUSTO, F., “La legislación sobre el Patrimonio Histórico de Galicia como Comunidad Autónoma y su evolución”, *Patrimonio Cultural y Derecho*, núm. 1, 1997.
- ARRIBAS BRIONES, P., “El urbanismo en la ordenación y protección de los valores del patrimonio histórico-artístico”, *Estudios Territoriales*, núm. 8, 1982.
- BARCELONA LLOP, J., “El patrimonio arqueológico en la legislación reguladora del Patrimonio Cultural de Cantabria”, *Altamira: Revista del Centro de Estudios Montañeses*, núm. 68, 2005.
- BARREIRO MARTÍNEZ, D., “La evaluación de impacto ambiental y el patrimonio cultural”, libro colectivo *Evaluación de impacto ambiental. Evolución normativo-jurisprudencial, cuestiones procedimentales y aplicación sectorial* (dir. NOGUEIRA LÓPEZ, A.), Atelier, 2009.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

- BARRERO RODRÍGUEZ, M. C., “La motivación de las resoluciones de la Administración de Cultura en la jurisprudencia del Tribunal Supremo”, *Patrimonio Cultural y Derecho*, núm. 2, 1998.
- *La ordenación jurídica del Patrimonio Histórico*, Civitas, 1990.
- *La ordenación urbanística de los conjuntos históricos*, Iustel, 2006.
- BASSOLS COMA, M., *Génesis y evolución del Derecho Urbanístico español (1812-1956)*, Montecorvo, 1973.
- “Instrumentos legales de intervención urbanística en los centros y conjuntos históricos”, *RDU*, núm. 118, mayo-junio, 1990.
- BENÍTEZ DE LUGO Y GUILLÉN, F., *El Patrimonio cultural español. Aspectos jurídicos, administrativos y fiscales*, Comares, 1988.
- BENSUSAN MARTÍN, M. P., *La protección urbanística de los inmuebles históricos*, Comares, 1996.
- BERMÚDEZ SÁNCHEZ, J., *El derecho de propiedad: límites derivados de la protección arqueológica*, Montecorvo, 2003.
- “Intervenciones arqueológicas en actuaciones urbanísticas: supuestos difíciles”, *RDU*, núm. 247, enero-febrero, 2009.
- “Mecanismos de protección y financiación en la arqueología urbana”, *RAP*, núm. 141, 1996.
- CAMPOS ACUÑA, M. C., “A comunicación previa aplicada ao réxime de licenzas: o exemplo de Vigo”, *Regap*, núm. 42, julio-diciembre, 2011.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

- “Los nuevos medios de intervención en la legislación urbanística gallega. Declaración responsable y comunicación previa”, *Regap. Monográfico: ordenación do territorio e urbanismo*, núm. 44, julio-diciembre, 2012.
- CANO MURCIA, A., *Urbanismo y legislación sectorial. Comentarios, legislación y jurisprudencia*, Aranzadi, 2000.
- CASADO CASADO, L., “Inspección ambiental y liberalización de servicios y actividades económicas”, libro colectivo *Libre mercado y protección ambiental. Intervención y orientación ambiental de las actividades económicas* (dirs. SANZ LARRUGA, F. J., GARCÍA PÉREZ, M. y PERNAS GARCÍA, J. J.), INAP, 2013.
- CASTELAO RODRÍGUEZ, J., “Las licencias urbanísticas”, libro colectivo *Derecho urbanístico de Galicia* (dir. SÁNCHEZ GOYANES., E.), La Ley, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2004.
- CIERCO SEIRA, C., “La Administración electrónica al servicio de la simplificación administrativa: luces y sombras”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 38, 2011.
- “La tramitación integrada de los procedimientos administrativos conexos”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 65, 2003.
- CONSEJERÍA DE JUSTICIA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, *Manual de simplificación administrativa y agilización de trámites de la Junta de Andalucía*, Junta de Andalucía, enero, 2010, disponible en la web <https://ws024.juntadeandalucia.es/ae/descargar/3581> (consulta de 4 de septiembre de 2015).

JULIÁN ALONSO GARCÍA

- COTOP, *Revitalización del Camino de Santiago*, Xunta de Galicia, 1985.
- CURULL MARTÍNEZ, M., “Patrimonio Cultural”, *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, Institut d’Estudis Autònoms, 1990.
- CHOLBI CACHÁ, F. A., *El régimen de la comunicación previa, las licencias de urbanismo y su procedimiento de otorgamiento*, La Ley, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2010.
- DE LA MORENA Y DE LA MORENA, L., “Licencias administrativas y facilidades al administrado”, *Revista de Documentación Administrativa*, núm. 141, 1971.
- DÍAZ LEMA, J. M., “La disciplina urbanística en la legislación gallega”, *Regap*, núm. 23, septiembre-diciembre, 1999.
- DÍEZ SÁNCHEZ, J. J., “Intervención en el uso del suelo”, libro colectivo *Derecho urbanístico estatal y autonómico* (coord. QUINTANA LÓPEZ, T.), Tirant lo Blanch, 2001.
- DÍEZ-PICAZO, L. y GULLÓN, A., *Sistema de Derecho Civil*, vol. I, 12ª ed., Tecnos, 2012.
- DOMÉNECH PASCUAL, G., “Hacia la simplificación de los procedimientos administrativos”, *IX Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Santiago de Compostela, 7 y 8 de febrero de 2014.
- ESCUIN PALOP, V., *Comentarios a la Ley de expropiación forzosa*, 3ª ed., Aranzadi, 2008.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

- ESTEVE PARDO, J., *Lecciones de Derecho administrativo*, Marcial Pons, 2011.
- ESTÉVEZ GOYTRE, R., *Manual de derecho urbanístico. Doctrina, legislación y jurisprudencia*, 4ª ed., Comares, 2005.
- FARIÑA TOJO, J., “La protección de nuestras ciudades históricas. Un análisis de su evolución”, *RDU*, núm. 155, julio-agosto, 1997.
- FERNÁNDEZ CARBALLAL, A., “A conservación do patrimonio urbanístico-arquitectónico”, *Regap*, núm. 38, septiembre-diciembre, 2004.
- *Derecho urbanístico de Galicia*, Civitas, 2003.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Manual de Derecho urbanístico*, 12ª ed., Abella, El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, 1997.
- *Manual de derecho urbanístico*, 20ª ed., La Ley, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2007.
- FERRANDO CORELL, J. V., *Edificios ruinosos, supuestos de declaración y procedimiento*, 4ª ed., Thomson, Civitas, 2008.
- GALLEGO ANABITARTE, A., “Arqueología y Derecho. Hallazgos, jurisprudencia, legislación, carta arqueológica y planeamiento”, *RDU*, núm. 200, marzo, 2003.
- GAMERO CASADO, E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S., *Manual básico de Derecho administrativo*, 5ª ed., Tecnos, 2008.
- GAMERO CASADO, E., “Hacia la simplificación de los procedimientos administrativos: el procedimiento administrativo adecuado”, *IX Congreso*

JULIÁN ALONSO GARCÍA

de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo,
Santiago de Compostela, 7 y 8 de febrero de 2014.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, 13ª ed., t. II, Civitas, Thomson Reuters, 2013.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PAREJO ALFONSO, L., *Lecciones de Derecho Urbanístico*, 2ª ed., Civitas, 1981.

GARCÍA FERNÁNDEZ, J., prólogo a *Legislación sobre Patrimonio Histórico*, Tecnos, 1987.

GARCÍA GARCÍA, M. J., *La conservación de los inmuebles históricos a través de técnicas urbanísticas y rehabilitadoras*, Aranzadi, 2000.

GARCÍA-BELLIDO, J., “Nuevos enfoques sobre el deber de conservación y la ruina urbanística”, *RDU*, núm. 89, julio-agosto-septiembre, 1984

GARCÍA-ESCUADERO, P. y PENDÁS GARCÍA, B., *El nuevo régimen jurídico del Patrimonio Histórico español*, Ministerio de Cultura, 1986.

GOBIERNO DE ESPAÑA, *Informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas*, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y Ministerio de la Presidencia, junio, 2013, disponible en la web http://www.seap.minhap.es/dms/es/web/areas/reforma_aapp/INFORME-LIBRO/INFORME%20LIBRO.PDF (consulta de 4 de septiembre de 2015).

GOBIERNO DE NAVARRA, *Plan general de simplificación administrativa*, Gobierno de Navarra, noviembre, 2013, disponible en la web <http://www.navarra.es/NR/ronlyres/AA089FEB-FC27-4AB3-8732->

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

15D9B8171B9B/269452/PlandeSimplificacionAdministrativa.pdf (consulta de 4 de septiembre de 2015).

GÓMEZ MELERO, J. G., *La protección del patrimonio histórico artístico inmobiliario de Castilla-La Mancha a través de las técnicas urbanísticas*, Bomarzo, 2006.

GONZÁLEZ NAVARRO, F., “Procedimiento administrativo común, procedimientos triangulares y procedimientos complejos”, *Revista de Estudios de la Vida Local*, núm. 211, 1981.

GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Comentarios a la Ley de régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, 5ª ed., Civitas, Thomson Reuters, 2012.

GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Comentarios a la Ley del Suelo (Texto Refundido de 1992)*, t. II, 6ª ed., Civitas, 1993.

— *Comentarios a la Ley del Suelo (Texto Refundido de 1992)*, t. III, 6ª ed., Civitas, 1993.

— *Nuevo régimen de las licencias de urbanismo*, 2ª ed., Abella, 1992.

GONZÁLEZ-VARAS IBAÑEZ, S., *La rehabilitación urbanística*, Aranzadi, 1998.

GRAU ÁVILA, S., “Sobre la naturaleza de los catálogos de la legislación urbanística”, *RDU*, núm. 70, octubre-noviembre-diciembre, 1980.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

GUILLÉN CARAMÉS, J., “Los proyectos de obras de urbanización menor a ejecutar sobre bienes inmuebles incluidos en Conjuntos Históricos”, *REDA*, núm. 89, enero-marzo, 1996.

GUTIÉRREZ COLOMINA, V., “La incidencia de la Directiva de Servicios 2006/123/CE en el urbanismo”, *Revista de Estudios Locales*, Cunal, núm. 122, julio-agosto, 2009.

JIMÉNEZ DE CISNEROS, F., “Técnicas urbanísticas de protección del patrimonio histórico”, *Xornadas sobre Urbanismo e Rehabilitación do Patrimonio*, organizadas por la EGAP, ponencia presentada en Santiago de Compostela los días 11 y 12 de mayo de 2000.

LACUESTA, R., “La des-restauración como criterio de intervención en los monumentos. El marco jurídico catalán”, *Patrimonio Cultural y Derecho*, núm. 10, 2006.

LAGUNA DE PAZ, J. C., “La autorización administrativa en el ámbito local”, *Revista de Estudios Locales*, Cunal, núm. 142, 2011.

— *La autorización administrativa*, Thomson-Civitas, 2006.

LARUMBE BIURRUN, P. M., “La figura del plan especial. Legislación sobre Centros Históricos”, *RDU*, núm. 57, marzo-abril, 1978.

LÓPEZ BRAVO, C., “Los bienes culturales en el Derecho estatal y autonómico de España”, *Patrimonio Cultural y Derecho*, núm. 3, 1999.

— “Regulación jurídica de los proyectos de conservación y restauración de bienes culturales”, *Patrimonio Cultural y Derecho*, núm. 5, 2001.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

- LÓPEZ MENUDO, F., “Los principios generales del procedimiento administrativo”, *RAP*, núm. 129, septiembre-diciembre, 1992.
- LOZANO CUTANDA, B., SÁNCHEZ LAMELAS, A. y PERNAS GARCÍA, J. J., *Evaluaciones de impacto ambiental y autorización ambiental integrada. Doctrina, textos legales anotados y jurisprudencia*, La Ley, 2012.
- LLISET BORRELL, F., LÓPEZ PELLICER, J. A. y ROMERO HERNÁNDEZ, F., *Ley del suelo. Comentarios al Texto Refundido de 1992*, t. II, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 1993.
- MÁRQUEZ CRUZ, G., “La simplificación administrativa en el proceso de modernización de la gestión pública”, *Regap*, núm. 15, enero-abril, 1997.
- MARTÍN BLANCO, J., *El tráfico de bienes inmuebles en la Ley del Suelo*, Montecorvo, 1964.
- MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, R., *Administración pública electrónica*, Aranzadi, 2009.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S., “De la simplificación de la Administración pública”, *RAP*, núm. 147, septiembre-diciembre, 1998.
- MEILÁN GIL, J. L., “La regulación jurídica del «Camino de Santiago» desde la perspectiva del Estado autonómico”, *Estudios jurídicos sobre el Camino de Santiago*, Fundación Instituto Gallego de Estudios Autonómicos y Comunitarios, 1994.
- “Sobre la revisión del carácter instrumental del acto administrativo”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 84, septiembre-diciembre, 2012.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y COMPETITIVIDAD, *Informe Consejo para la Unidad de Mercado*, Ministerio de Economía y Competitividad, 27 de enero de 2015, disponible en la web http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/economia/ficheros/INFORME_CUM-Enero_2015.pdf (consulta de 4 de septiembre de 2015).

MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, *Manual de simplificación administrativa y reducción de cargas para la Administración General del Estado*, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, septiembre, 2014, disponible en la web <http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/web/areas/modernizacion-procedimientos/manual-simplificacion/Manual-de-Simplificaci-n-Administrativa-y-reducci-n-de-cargas-para-la-AGE/Manual%20de%20Simplificaci%C3%B3n%20Administrativa%20y%20reducci%C3%B3n%20de%20cargas%20para%20la%20AGE.pdf> (consulta de 4 de septiembre de 2015).

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, *Guía metodológica para la elaboración de la memoria del análisis del impacto normativo*, aprobada el 11 de diciembre de 2009, disponible en la web http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/web/areas/modernizacion-procedimientos/impacto_normativo/guia-metodologica-ain-1264084813.pdf (consulta de 4 de septiembre de 2015).

MORA BONGUERA, F., “La protección de los conjuntos históricos a través del planeamiento”, *RDU*, enero-febrero, 1990.

— “La protección de los conjuntos históricos a través del planeamiento”, *RDU*, enero-febrero, 1990.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

- NAVARRO CABALLERO, T. M., “El derecho a no aportar datos y documentos en soporte electrónico ¿Un paso adelante en el estatuto jurídico del administrado?, libro colectivo *Administración electrónica* (coords. COTINO HUESO, L. y VALERO TORRIJOS, J.), Tirant lo Blanch, 2010.
- OROZCO PARDO, G. y PÉREZ ALONSO, E. J., *La tutela civil y penal del Patrimonio histórico, cultural o artístico*, Monografía Ciencias Jurídicas, McGraw-Hill, 1996.
- ORTEGA BERNARDO, J., “La declaración de ruina”, *RDU*, núm. 157, noviembre, 1997.
- “Las órdenes de ejecución”, *RDU*, núm. 170, junio, 1999.
- PARADA VÁZQUEZ, R., *Derecho Administrativo I. Parte general*, 19ª ed., Marcial Pons, 2012.
- *Derecho Administrativo III. Bienes públicos. Derecho urbanístico*, 13ª ed., Marcial Pons, 2012.
- PAREJO ALFONSO, L., “La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración pública”, *Revista de Documentación Administrativa*, núms. 218-219, 1989.
- “La legislación urbanística y la legislación sobre Patrimonio Histórico, instrumentos para la protección de los centros históricos de las ciudades”, *Actas de las jornadas de estudio Recuperación de centros históricos*, Instituto de Estudios Almerienses, Diputación de Almería, 1993
- *La ordenación urbanística. El período 1956-1975*, Montecorvo, 1979.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

— “Urbanismo y Patrimonio Histórico”, *Patrimonio Cultural y Derecho*, núm. 2, 1998.

PENSADO SEIJAS, A., “Estudo sobre a Lei 9/2013, do 19 de decembro, do emprendimento e da competitividade económica. Unificación normativa da tramitación integral das actividades e obras en Galicia”, *Regap*, núm. 46, julio-diciembre, 2013.

PÉREZ FERNÁNDEZ, J. M., “Urbanismo comercial y medio ambiente: el reto de un modelo urbano sostenible”, libro colectivo *Libre mercado y protección ambiental. Intervención y orientación ambiental de las actividades económicas* (dirs. SANZ LARRUGA, F. J., GARCÍA PÉREZ, M. y PERNAS GARCÍA, J. J.), INAP, 2013.

PÉREZ MORENO, A., “El postulado constitucional de la promoción y conservación del Patrimonio Histórico Artístico”, *RDU*, julio-agosto-septiembre, 1990.

PERNAS GARCÍA, J. J., “A reordenación das técnicas preventivas de intervención administrativa en materia ambiental. Unha proposta para Galicia”, *Regap*, núm. 42, julio-diciembre, 2011.

PORTO REY, E., “De la conservación individualizada del patrimonio inmobiliario a su rehabilitación integrada en el planeamiento urbano”, *RDU*, núm. 109, julio-agosto-septiembre, 1988.

PRIETO DE PEDRO, J., *Cultura, culturas y Constitución*, Congreso de los Diputados, Centro de Estudios Constitucionales, 1995.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

QUEROL FERNÁNDEZ, M. A. y MARTÍNEZ DÍAZ, B., *La gestión del Patrimonio Arqueológico en España*, Alianza Editorial, 1996.

QUINTANA LÓPEZ, T., *La conservación de las ciudades en el moderno urbanismo*, IVAP, 1989.

— “La conservación de las edificaciones en la legislación de protección del Patrimonio Histórico”, *Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica*, núm. 239, julio-septiembre, 1988.

— *La repercusión de las actividades mineras en el medio ambiente. Su tratamiento jurídico*, Montecorvo, 1987.

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M., “Deber urbanístico de conservación y órdenes de ejecución: crisis de la regulación tradicional, nuevas regulaciones autonómicas y algunas propuestas”, *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 6, 2002.

— *La ponderación de bienes e intereses en el derecho administrativo*, Marcial Pons, 2000.

RODRÍGUEZ-ARANA, J., “El Camino de Santiago: una aproximación competencial”, *Estudios jurídicos sobre el Camino de Santiago*, Fundación Instituto Gallego de Estudios Autonómicos y Comunitarios, 1994.

RUIZ-RICO RUIZ, G. J., “La disciplina constitucional del Patrimonio Histórico en España”, *Patrimonio Cultural y Derecho*, núm. 4, 2000.

SÁNCHEZ GOYANES, E., “El deber de conservación, las órdenes de ejecución y la declaración de ruina”, en VV.AA., *Derecho urbanístico de Galicia*, La Ley, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 2004.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

SÁNCHEZ MORÓN, M., *Derecho administrativo. Parte general*, 8ª ed., Tecnos, 2012.

SÁNCHEZ-MESA MARTÍNEZ, L. J., “Los criterios de intervención en el Patrimonio Cultural inmueble en la legislación internacional, estatal y autonómica”, *Patrimonio Cultural y Derecho*, núm. 10, 2006.

SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Principios de Derecho administrativo general II*, 2ª ed., Iustel, 2009.

SANTOS DíEZ, R. y CASTELAO RODRÍGUEZ, J., *Derecho urbanístico. Manual para juristas y técnicos*, 3ª ed., El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, 1999.

SANZ-PASTOR PALOMEQUE, C. J., “Acotaciones sobre la problemática presentada por la protección del patrimonio cultural mediante planes especiales de Urbanismo”, *REDA*, núm. 26, julio-septiembre, 1980.

— “Reflexiones sobre la protección del Patrimonio Cultural Inmobiliario mediante planes de Urbanismo”, *RDU*, núm. 88, mayo-junio, 1984.

TAÍN GUZMÁN, M., “As memorias históricas, o seu valor documental e o papel do historiador da arte”, *Conxuntos históricos: propiedade privada e patrimonio público*, Xunta de Galicia, 2007.

TOLOSA TRIBIÑO, C., *El uso del suelo: planeamiento urbanístico e intervención administrativa*, DAPP, Publicaciones Jurídicas, 2005.

TORNOS MAS, J., “La simplificación procedimental en el ordenamiento español”, *RAP*, núm. 151, enero-abril, 2000.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

VALENCIA MARTÍN, G., “Ordenación del procedimiento administrativo común y responsabilidad de la tramitación”, libro colectivo *El procedimiento administrativo común (comentarios, jurisprudencia, formularios)*, t. II (dir. GARBERÍ LLOBREGAT, J.), Tirant lo Blanch, 2007.

VALERO TORRIJOS, J., “Acceso a los servicios y a la información por medios electrónicos”, libro colectivo *La Ley de administración electrónica* (coords. GAMERO CASADO, E. y VALERO TORRIJOS, J.), 3ª ed., Aranzadi, 2010.

VICECONSEJERÍA DE PRESIDENCIA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, *Manual de racionalización y simplificación administrativa*, Castilla-La Mancha, 2012, disponible en la web <http://www.castillalamancha.es/sites/default/files/documentos/20120511/racionaliz20y20simpli20mayo.pdf> (consulta de 4 de septiembre de 2015).

VICENTE DOMINGO, J., “Consideraciones críticas sobre la política protectora de los conjuntos históricos”, *RDU*, núm. 122, marzo-abril, 1991.

VV.AA., *Régimen jurídico de las administraciones públicas y procedimiento administrativo*, 3ª ed., Thomson, Aranzadi, 2004.

JURISPRUDENCIA CITADA

SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- Sentencia 17/1991, de 31 de enero, Pleno (recs. de inconstitucionalidad acumulados 830/1985, 847/1985, 850/1985 y 858/1985), Aranz. 1991, 17.
- Sentencia 45/1991, de 28 de febrero, Pleno (conflictos positivos de competencia acumulados 299/1985, 313/1985 y 318/1985), Aranz. 1991, 45.
- Sentencia 61/1997, de 20 de marzo, Pleno (recs. de inconstitucionalidad acumulados 2477/1990, 2479/1990, 2481/1990, 2486/1990, 2487/1990 y 2488/1990), Aranz. 1997, 61.
- Sentencia 122/2014, de 17 de julio, Sala 2ª (rec. de inconstitucionalidad 5277/2013), Aranz. 2014, 122.

SENTENCIAS DEL TRIBUNAL SUPREMO

- Sentencia de 10 de julio de 1980, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Aranz. 1980, 3425.
- Sentencia de 31 de enero de 1981, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Aranz. 1981, 1024.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

- Sentencia de 13 de abril de 1981, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Aranz. 1981, 1838.
- Sentencia de 13 de abril de 1982, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Aranz. 1982, 1980.
- Sentencia de 18 de mayo de 1982, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Aranz. 1982, 3984.
- Sentencia de 31 de mayo de 1982, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Aranz. 1982, 4166.
- Sentencia de 6 de mayo de 1983, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Aranz. 1983, 2466.
- Sentencia de 30 de septiembre de 1983, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Aranz. 1983, 4639.
- Sentencia de 17 de octubre de 1983, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Aranz. 1984, 3765.
- Sentencia de 31 de octubre de 1983, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Aranz. 1983, 5276.
- Sentencia de 7 de mayo de 1984, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Aranz. 1984, 2857.
- Sentencia de 28 de junio de 1984, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Aranz. 1984, 3433.
- Sentencia de 29 de octubre de 1984, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Aranz. 1984, 4748.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

- Sentencia de 29 de enero de 1985, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Aranz. 1985, 930.
- Sentencia de 9 de marzo de 1985, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Aranz. 1985, 1498.
- Sentencia de 20 de abril de 1985, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Aranz. 1985, 2214.
- Sentencia de 24 de mayo de 1985, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Aranz. 1985, 2408.
- Sentencia de 1 de julio de 1985, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Aranz. 1985, 4925.
- Sentencia de 9 de mayo de 1986, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Aranz. 1986, 3061.
- Sentencia de 3 de junio de 1986, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Aranz. 1986, 4609.
- Sentencia de 3 de octubre de 1986, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Aranz. 1986, 5287.
- Sentencia de 21 de julio de 1986, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Aranz. 1986, 5533.
- Sentencia de 14 de octubre de 1986, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Aranz. 1986, 7660.
- Sentencia de 14 de noviembre de 1986, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Aranz. 1986, 8082.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

- Sentencia de 5 de octubre de 1987, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Aranz. 1987, 8299.
- Sentencia de 25 de enero de 1988, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Aranz. 1988, 423.
- Sentencia de 9 de febrero de 1988, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Aranz. 1988, 870.
- Sentencia de 23 de septiembre de 1988, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Aranz. 1988, 7242.
- Sentencia de 7 de octubre de 1988, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Aranz. 1988, 7444.
- Sentencia de 7 de octubre de 1988, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Aranz. 1988, 7769.
- Sentencia de 7 de noviembre de 1988, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Aranz. 1988, 8634.
- Sentencia de 23 de enero de 1989, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Aranz. 1989, 427.
- Sentencia de 14 de febrero de 1989, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Aranz. 1989, 1259.
- Sentencia de 21 de febrero de 1989, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Aranz. 1989, 1379.
- Sentencia de 3 de marzo de 1989, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Aranz. 1989, 1718.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

- Sentencia de 6 de marzo de 1989, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, Aranz. 1989, 1734.
- Sentencia de 26 de abril de 1989, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, Aranz. 1989, 3298.
- Sentencia de 27 de junio de 1989, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, Aranz. 1989, 4914.
- Sentencia de 30 de diciembre de 1989, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª, Aranz. 1989, 9237.
- Sentencia de 27 de febrero de 1990, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª, Aranz. 1990, 1523.
- Sentencia de 6 de octubre de 1990, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, Aranz. 1990, 7890.
- Sentencia de 21 de noviembre de 1990, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª, Aranz. 1990, 8947.
- Sentencia de 10 de abril de 1991, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, Aranz. 1991, 3472.
- Sentencia de 15 de julio de 1991, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª (rec. 1156/1989), Aranz. 1991, 6334.
- Sentencia de 19 de noviembre de 1991, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª (rec. 2224/1989), Aranz. 1991, 8898.
- Sentencia de 20 de noviembre de 1991, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª (rec. 1559/1989), Aranz. 1991, 9154.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

- Sentencia de 22 de enero de 1992, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª (rec. 2299/1989), Aranz. 1992, 758.
- Sentencia de 21 de enero de 1992, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª (rec. 2380/1990), Aranz. 1992, 760.
- Sentencia de 28 de enero de 1992, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª (rec. 3848/1990), Aranz. 1992, 1417.
- Sentencia de 12 de marzo de 1992, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª (rec. 1954/1989), Aranz. 1992, 1826.
- Sentencia de 24 de junio de 1992, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª (rec. 7255/1990), Aranz. 1992, 5313.
- Sentencia de 23 de julio de 1992, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª (rec. 8230/1990), Aranz. 1992, 6173.
- Sentencia de 1 de diciembre de 1992, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª (rec. 9251/1990), Aranz. 1992, 9737.
- Sentencia de 9 de marzo de 1993, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª (rec. 9248/1991), Aranz. 1993, 1600.
- Sentencia de 6 de mayo de 1993, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª (rec. 10381/1990), Aranz. 1993, 3477.
- Sentencia de 16 de junio de 1993, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª (rec. 11465/1990), Aranz. 1993, 4884.
- Sentencia de 30 de noviembre de 1993, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª (rec. 1740/1991), Aranz. 1993, 8803.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

- Sentencia de 11 de octubre de 1994, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª (rec. 79/1992), Aranz. 1994, 7810.
- Sentencia de 2 de diciembre de 1994, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª (rec. 705/1990), Aranz. 1994, 10023.
- Sentencia de 2 de febrero de 1995, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6ª (rec. 1086/1990), Aranz. 1995, 1089.
- Sentencia de 28 de septiembre de 1995, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª (rec. 2942/1991), Aranz. 1995, 6690.
- Sentencia de 16 de mayo de 1996, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª (rec. 3137/1991), Aranz. 1996, 3977.
- Sentencia de 8 de noviembre de 1996, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª (rec. de apelación 5787/1992), Aranz. 1996, 8010.
- Sentencia de 11 de marzo de 1997, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª, Aranz. 1997, 1670.
- Sentencia de 29 de mayo de 1997, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª (rec. de apelación 12476/1991), Aranz. 1997, 4052.
- Sentencia de 21 de julio de 1997, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª (rec. de apelación 14144/1991), Aranz. 1997, 6046.
- Sentencia de 12 de septiembre de 1997, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª (rec. de apelación 9895/1991), Aranz. 1997, 6791.
- Sentencia de 9 de marzo de 1998, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª (rec. de apelación 6200/1992), Aranz. 1998, 1893.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

- Sentencia de 6 de mayo de 1998, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª (rec. de apelación 2615/1992), Aranz. 1998, 3614.
- Sentencia de 7 de mayo de 1998, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª (rec. de apelación 4938/1992), Aranz. 1998, 3620.
- Sentencia de 6 de junio de 1998, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª (rec. de apelación 6124/1992), Aranz. 1998, 4386.
- Sentencia de 22 de junio de 1998, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª (rec. de apelación 9034/1990), Aranz. 1998, 5676.
- Sentencia de 20 de julio de 1998, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª (rec. de apelación 11714/1990), Aranz. 1998, 6907.
- Sentencia de 1 de diciembre de 1998, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª (rec. de apelación 8747/1992), Aranz. 1998, 9707.
- Sentencia de 5 de marzo de 1999, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª (rec. de casación 1857/1993), Aranz. 1999, 2165.
- Sentencia de 4 de mayo de 1999, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª (rec. de casación 2493/1993), Aranz. 1999, 3890.
- Sentencia de 23 de noviembre de 1999, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª (rec. de casación 5064/1993), Aranz. 1999, 9524.
- Sentencia de 20 de junio de 2000, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª (rec. de casación 5209/1996), Aranz. 2000, 6382.
- Sentencia de 28 de septiembre de 2000, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª (rec. de casación 5002/1995), Aranz. 2000, 7322.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

- Sentencia de 16 de octubre de 2000, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª (rec. de casación 3699/1993), Aranz. 2000, 7777.
- Sentencia de 21 de noviembre de 2000, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª (rec. de casación 5527/1993), Aranz. 2000, 9864.
- Sentencia de 4 de octubre de 2001, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª (rec. de casación 1620/1997), Aranz. 2001, 7959.
- Sentencia de 1 de octubre de 2001, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª (rec. de casación 2238/1997), Aranz. 2001, 9025.
- Sentencia de 16 de noviembre de 2001, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª (rec. de casación 4581/1997), Aranz. 2001, 9771.
- Sentencia de 22 de marzo de 2002, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª (rec. de casación 3476/1995), Aranz. 2002, 4614.
- Sentencia de 8 de mayo de 2002, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª (rec. de casación 3295/1998), Aranz. 2002, 4921.
- Sentencia de 21 de enero de 2002, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª (rec. de casación 8961/1997), Aranz. 2002, 6879.
- Sentencia de 23 de junio de 2003, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 7ª (rec. de casación 4045/1996), Aranz. 2003, 4443.
- Sentencia de 27 de abril de 2004, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª (rec. de casación 7459/2001), Aranz. 2004, 5438.
- Sentencia de 13 de febrero de 2007, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª (rec. de casación 5154/2003), Aranz. 2007, 1715.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

- Sentencia de 10 de febrero de 2009, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª (rec. de casación 1998/2006), Aranz. 2009, 975.
- Sentencia de 14 de abril de 2011, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª (rec. contencioso-administrativo 629/2008), Aranz. 2011, 3233.
- Sentencia de 24 de noviembre de 2011, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª (rec. de casación 1523/2008), Aranz. 2012, 2434.
- Sentencia de 24 de noviembre de 2011, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª (rec. de casación 4883/2008), Aranz. 2012, 2435.
- Sentencia de 24 de noviembre de 2011, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª (rec. de casación 4884/2008), Aranz. 2012, 2436.
- Sentencia de 11 de junio de 2012, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª (rec. de casación 4095/2011), Aranz. 2012, 8252.

SENTENCIAS DE LOS TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA

- Sentencia del TSJ de Andalucía de 18 de mayo de 1998, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª (rec. contencioso-administrativo 107/1995), Aranz. 1998, 2719.
- Sentencia del TSJ de Andalucía de 22 de diciembre de 1999, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª (rec. contencioso-administrativo 813/1994), Aranz. 1999, 4923.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

- Sentencia del TSJ de Andalucía de 28 de junio de 2000, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª (rec. contencioso-administrativo 2950/1997), Aranz. 2000, 2300.
- Sentencia del TSJ de Andalucía de 21 de febrero de 2000, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª (rec. contencioso-administrativo 2053/1997), Aranz. 2000, 266527.
- Sentencia del TSJ de Andalucía de 26 de diciembre de 2001, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª (rec. contencioso-administrativo 54/2000), Aranz. 2002, 355.
- Sentencia del TSJ de Andalucía de 8 de noviembre de 2002, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª (rec. contencioso-administrativo 556/2000), Aranz. 2003, 221.
- Sentencia del TSJ de Andalucía de 15 de diciembre de 2003, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª (rec. contencioso-administrativo 359/1998), Aranz. 2004, 64736.
- Sentencia del TSJ de Andalucía de 30 de septiembre de 2005, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª (rec. de apelación 115/2005), Aranz. 2006, 71836.
- Sentencia del TSJ de Aragón de 14 de enero de 2000, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª (rec. contencioso-administrativo 164/1997), Aranz. 2000, 673.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

- Sentencia del TSJ de Asturias de 28 de diciembre de 2012, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª (rec. contencioso-administrativo 1125/2011), Aranz. 2013, 42015.
- Sentencia del TSJ de Cantabria de 5 de septiembre de 1997, Sala de lo Contencioso-Administrativo (rec. contencioso-administrativo 1501/1995), Aranz. 1997, 2457.
- Sentencia del TSJ de Cantabria de 15 de mayo de 1998, Sala de lo Contencioso-Administrativo (rec. contencioso-administrativo 774/1997), Aranz. 1998, 2004.
- Sentencia del TSJ de Cantabria de 29 de mayo de 1998, Sala de lo Contencioso-Administrativo (rec. contencioso-administrativo 441/1997), Aranz. 1998, 2015.
- Sentencia del TSJ de Castilla-La Mancha de 26 de enero de 1999, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª (rec. contencioso-administrativo 865/1996), Aranz. 1999, 232.
- Sentencia del TSJ de Castilla y León de 26 de noviembre de 2004, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª (rec. contencioso-administrativo 440/2003), Aranz. 2004, 316791.
- Sentencia del TSJ de Castilla y León de 28 de enero de 2005, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª (rec. contencioso-administrativo 344/2002), Aranz. 2005, 54532.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

- Sentencia del TSJ de Castilla y León de 31 de octubre de 2008, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª (rec. de apelación 144/2008), Aranz. 2009, 3414.
- Sentencia del TSJ de Castilla y León de 4 de marzo de 2011, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª (rec. de apelación 286/2010), Aranz. 2011, 335212.
- Sentencia del TSJ de Cataluña de 1 de abril de 2005, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª (rec. contencioso-administrativo 676/2002), Aranz. 2005, 173817.
- Sentencia del TSJ de la Comunidad Valenciana de 4 de noviembre de 2002, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª (rec. contencioso-administrativo 1660/2002), Aranz. 2004, 57.
- Sentencia del TSJ de la Comunidad Valenciana de 17 de mayo de 2006, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª (rec. contencioso-administrativo 476/2002), Aranz. 2007, 42716.
- Sentencia del TSJ de Extremadura de 30 de noviembre de 2001, Sala de lo Contencioso-Administrativo (rec. contencioso-administrativo 1607/1998), Aranz. 2001, 1312.
- Sentencia del TSJ de Extremadura de 21 de febrero de 2003, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Única (rec. contencioso-administrativo 920/2000), Aranz. 2003, 452.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

- Sentencia del TSJ de Galicia de 2 de julio de 1998, Sala de lo Contencioso-Administrativo (rec. contencioso-administrativo 5274/1995), Aranz. 1998, 3103.
- Sentencia del TSJ de Galicia de 28 de enero de 1999, Sala de lo Contencioso-Administrativo (rec. 2/5868/1996), Aranz. 1999, 76.
- Sentencia del TSJ de Galicia de 9 de diciembre de 1999, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª (rec. contencioso-administrativo 6157/1996), Aranz. 1999, 5168.
- Sentencia del TSJ de Galicia de 20 de enero de 2000, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª (recs. contencioso-administrativos acumulados 4952/1996 y 4953/1996), Aranz. 2000, 88.
- Sentencia del TSJ de Galicia de 28 de febrero de 2001, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª (recs. contencioso-administrativos acumulados 5130/1997, 4069/1998 y 6058/1998), Aranz. 2001, 191.
- Sentencia del TSJ de Galicia de 18 de mayo de 2001, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª (rec. contencioso-administrativo 4650 /1997), Aranz. 2001, 235340.
- Sentencia del TSJ de Galicia de 12 de septiembre de 2002, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª (rec. contencioso-administrativo 5179/1998), Aranz. 2002, 1174.
- Sentencia del TSJ de Galicia de 24 de abril de 2002, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª (rec. contencioso-administrativo 59/2000), Aranz. 2002, 184924.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

- Sentencia del TSJ de Galicia de 19 de abril de 2003, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª (rec. contencioso-administrativo 6703/1998), Aranz. 2003, 1013.
- Sentencia del TSJ de Galicia de 31 de octubre de 2002, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª (rec. contencioso-administrativo 5085/1998), Aranz. 2003, 112930.
- Sentencia del TSJ de Galicia de 30 de abril de 2003, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª (rec. contencioso-administrativo 884/2001), Aranz. 2003, 267615.
- Sentencia del TSJ de Galicia de 27 de febrero de 2004, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª (rec. contencioso-administrativo 4611/2000), Aranz. 2004, 722.
- Sentencia del TSJ de Galicia de 20 de febrero de 2004, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª (rec. contencioso-administrativo 4184/2000), Aranz. 2004, 789.
- Sentencia del TSJ de Galicia de 20 de febrero de 2004, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª (rec. contencioso-administrativo 4354/2000), Aranz. 2004, 790.
- Sentencia del TSJ de Galicia de 24 de septiembre de 2003, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª (rec. contencioso-administrativo 1020/2002), Aranz. 2004, 18665.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

- Sentencia del TSJ de Galicia de 25 de febrero de 2004, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª (rec. contencioso-administrativo 375/2002), Aranz. 2004, 260811.
- Sentencia del TSJ de Galicia de 25 febrero de 2004, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª (rec. contencioso-administrativo 715/2001), Aranz. 2004, 260828.
- Sentencia del TSJ de Galicia de 4 de febrero de 2004, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª (rec. contencioso-administrativo 288/2001), Aranz. 2004, 261135.
- Sentencia del TSJ de Galicia de 30 de enero de 2004, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª (rec. contencioso-administrativo 4749/2000), Aranz. 2004, 269666.
- Sentencia del TSJ de Galicia de 2 de febrero de 2005, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª (rec. contencioso-administrativo 265/2003), Aranz. 2005, 193503.
- Sentencia del TSJ de Galicia de 9 de diciembre de 2004, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª (rec. contencioso-administrativo 854/2003), Aranz. 2005, 197434.
- Sentencia del TSJ de Galicia de 17 de junio de 2004, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª (rec. contencioso-administrativo 5240/2000), Aranz. 2005, 197772.

PATRIMONIO CULTURAL Y URBANISMO

- Sentencia del TSJ de Galicia de 20 de octubre de 2005, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª (rec. contencioso-administrativo 4436/2002), Aranz. 2006, 76557.
- Sentencia del TSJ de Galicia de 16 de enero de 2008, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª (rec. contencioso-administrativo 316/2005), Aranz. 2008, 356754.
- Sentencia del TSJ de Galicia de 29 de noviembre de 2007, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª (rec. contencioso-administrativo 4319/2004), Aranz. 2009, 7195.
- Sentencia del TSJ de Galicia de 27 de marzo de 2013, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª (rec. de apelación 4092/2013), Aranz. 2013, 192047.
- Sentencia del TSJ de las Islas Baleares de 29 de junio de 2010, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª (rec. contencioso-administrativo 461/2006), Aranz. 2010, 776.
- Sentencia del TSJ de las Islas Canarias de 30 de enero de 1998, Sala de lo Contencioso-Administrativo (rec. contencioso-administrativo 2182/1994), Aranz. 1998, 127.
- Sentencia del TSJ de las Islas Canarias de 5 de febrero de 2001, Sala de lo Contencioso-Administrativo (rec. contencioso-administrativo 820/1998), Aranz. 2001, 257053.

JULIÁN ALONSO GARCÍA

- Sentencia del TSJ de las Islas Canarias de 25 de junio de 2007, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª (rec. recurso de apelación 3/2006), Aranz. 2007, 327227.