

Capítulo II. EL PATRIMONIO HISTÓRICO DE ANDALUCÍA: PROTECCIÓN, CONSERVACIÓN Y RESTAURACIÓN¹

Isabel González Ríos

I. INTRODUCCIÓN

La Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía (LPHA), contiene un concepto amplio sobre patrimonio histórico en el que se integran todos los bienes de la cultura, materiales e inmateriales, que revelen un interés artístico, histórico, arqueológico, etnológico, documental, bibliográfico, científico o industrial, incluidas las particularidades lingüísticas. A estos bienes les será aplicable lo dispuesto en esta Ley si se encuentran situados en Andalucía, con lo que se sigue un criterio territorial al margen de la titularidad pública o privada del bien².

¹ Este trabajo se elabora en el marco del Proyecto Interuniversitario de Excelencia de la Junta de Andalucía: Cod. P09-SEJ-4770: "Ordenación y gestión integradas del litoral".

² Vid, AA.VV.: *El nuevo marco legal del Patrimonio Histórico Andaluz*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2010. Sobre ese concepto amplio de patrimonio histórico, entre otros: BARRERO RODRÍGUEZ, C.: *La ordenación jurídica del patrimonio histórico*, Madrid, Civitas, 1990; "Patrimonio Cultural y Derecho. La legislación Española y Andaluza", en *Protección Jurídica del Patrimonio Cultural*, IAAP, Sevilla, 2009, pp. 57 y ss.; PARADA VÁZQUEZ, R.: *Derecho Administrativo III. Bienes Públicos, Derecho Urbanístico*, Marcial Pons, 2007, pp. 237-238; MELLADO RUÍZ, L. y ROCA FERNÁNDEZ, M^a L.: "Régimen jurídico del patrimonio cultural inmaterial en Andalucía", en la obra colectiva *Patrimonio Cultural y Nuevas Tecnologías: entorno jurídico*, (dir. Fernando Pablo), Ratio Legis, 2012, pp. 253-254; ÁLVAREZ GONZÁLEZ, E. M.: *La protección jurídica del patrimonio cultural subacuático en España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pp. 24-27.

Partiendo de ese concepto amplio de patrimonio histórico vamos a referirnos a las técnicas de protección y a las medidas de conservación y restauración del mismo. Respecto de las primeras, la legislación andaluza incide en la necesidad de catalogación de los bienes más relevantes de dicho patrimonio, así como, en el inventario de aquellos que puedan tener valores históricos, artísticos...dignos de preservar. Junto a esos mecanismos de documentación y tutela de bienes, las obligaciones impuestas a sus propietarios, titulares de derechos o poseedores y las potestades de que dispone la Administración competente para protegerlos culminan un régimen de protección que garantiza su difusión y preservación.

Por lo que respecta a las segundas, la *Carta de la Conservación y Restauración de los objetos de Arte y Cultura de 1987* define la conservación de estos bienes como las actuaciones encaminadas a garantizar su duración y preservación; y la restauración como aquellas intervenciones dirigidas a restituir al bien su uso o legibilidad³.

Por su parte, respecto a la conservación y restauración del patrimonio histórico de Andalucía, la LPHA incide en las limitaciones a la reconstrucción de bienes inmuebles, en que las restauraciones respeten las aportaciones de todas las épocas, que los materiales empleados en la conservación, restauración o rehabilitación sean compatibles con los del bien y en la necesidad de contar con un proyecto de conservación previo a cualquier intervención de este tipo en un bien integrado en el patrimonio histórico.

Así pues, mientras que las técnicas de protección de los bienes del patrimonio histórico van dirigidas a los titulares o poseedores del mismo (públicos o privados) y a las Administraciones públicas; las medidas de conservación y restauración constituyen intervenciones o actuaciones materiales que afectan de forma directa al bien, al objeto.

³ El art. 2 de la Carta de la Conservación y Restauración de los objetos de Arte y Cultura de 1987 define la conservación como “el conjunto de actuaciones de prevención y salvaguardia encaminadas a asegurar su duración, que pretende ser ilimitada, para la configuración material del objeto considerado”; y la restauración como “cualquier intervención que, respetando los principios de conservación y sobre la base de todo tipo de indagaciones cognoscitivas previas, se dirija a restituir al objeto, en los límites de lo posible una relativa legibilidad y, donde sea necesario, el uso”. Al respecto del concepto de restauración, vid, MARTÍN RETORTILLO, L.: “Los conceptos de consolidación, rehabilitación y restauración en la Ley del Patrimonio Histórico Español”, en la obra colectiva *El Derecho Administrativo en el umbral del Siglo XXI*, Tomo III, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2000, pp. 3.189 y ss.

II. EL EJERCICIO DE COMPETENCIAS SOBRE PROTECCIÓN, CONSERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DE BIENES DEL PATRIMONIO HISTÓRICO ANDALUZ

1. La protección y conservación del patrimonio histórico como función pública estatal y autonómica

La protección, conservación y promoción del patrimonio histórico y cultural de los pueblos de España constituye una función pública que encuentra su fundamento a nivel constitucional y por lo que respecta a la Comunidad Autónoma de Andalucía en su Estatuto de Autonomía. El art. 46 de la Constitución Española (CE) recoge un principio rector de la política social y económica dirigido a todos los poderes públicos en orden a garantizar la conservación y promoción del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran⁴. En la misma línea, el art. 37, apartados 17 y 18 del *Estatuto de Autonomía de Andalucía* contiene un mandato destinado a los poderes públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía para que orienten sus políticas públicas a garantizar y asegurar los derechos sociales y los objetivos básicos de nuestra Comunidad (promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, fomento de la calidad de la democracia, la igualdad efectiva entre hombres y mujeres...) mediante la aplicación de principios rectores como “el libre acceso de todas las personas a la cultura y el respeto a la diversidad cultural” y “la conservación y puesta en valor del patrimonio cultural, histórico y artístico de Andalucía, especialmente del flamenco”.

Dicha referencia constitucional y estatutaria hemos de completarla con los distintos apartados del arts. 149.1 y 148.1 de la CE que aluden a la distribución de competencias en dicha materia. Así, el Estado ostenta competencia exclusiva sobre defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental español contra la exportación y la expoliación; al mismo tiempo, sin perjuicio de la competencia que podrán asumir las CCAA, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las CCAA, de acuerdo con ellas (arts. 149.1.28 y 149.2, respectivamente). Por otra parte, el art. 148 contiene varias referencias a materias relacionadas con el patrimonio histórico y cultural que podrán ser asumidas por las CCAA, tales como: museos

⁴ Vid, entre otros: GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: “La Constitución como norma jurídica”, en *La Constitución Española de 1978*, dirigido por Predieri, A. y García de Enterría E., Madrid, 1980, pp. 100 y ss.; BARRERO RODRÍGUEZ, C.: *La ordenación jurídica del patrimonio histórico*, Civitas, Madrid, 1990; PÉREZ MORENO, A.: “El postulado constitucional de la promoción y conservación del patrimonio histórico artístico”, en *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 119, p. 20; ABAD LICERAS, J. M^o: “El principio constitucional del derecho social a la cultura: análisis y manifestaciones”, en *Revista de Patrimonio Cultural y Derecho*, nº 6, 2002, pp. 11 y ss.; PRIETO DE PEDRO, J.: “Concepto y otros aspectos del patrimonio cultural en la Constitución”, en la obra colectiva coordinada por Martín-Retortillo Baquer, S. *Estudios sobre la Constitución Española: Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Civitas, Madrid, 1991, pp. 1.551 y ss.; ÁVILA RODRÍGUEZ, C. M^o: *El Defensor del Pueblo y el Defensor del Pueblo Andaluz ante las políticas ambientales*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2007, p. 145.

y bibliotecas de interés de la Comunidad, patrimonio monumental de interés autonómico y fomento de la cultura (arts. 148.15, 16 y 17 CE)⁵.

Como puede observarse el patrimonio histórico artístico es una materia de competencia compartida entre el Estado y las CCAA⁶, lo que se refleja en su regulación normativa estatal contenida en la *Ley del Patrimonio Histórico Español* (LPHE) y en su Reglamento de desarrollo, y en la *Ley sobre Restitución de Bienes Culturales que hayan salido de forma ilegal del territorio de un Estado miembro*⁷.

La LPHE atribuye al Estado competencias sobre el patrimonio histórico español de conservación, promoción y fomento, protección frente a la exportación ilícita y la expoliación, la difusión internacional del conocimiento de dichos bienes, la recuperación de los que hubiesen sido ilícitamente exportados (art. 2 de la LPHE). A las CCAA se les atribuye la ejecución de lo dispuesto en dicha Ley salvo cuando se indique de modo expreso o resulte necesaria la intervención de la Administración estatal para la defensa frente a la exportación ilícita y la expoliación de los bienes que integran el patrimonio histórico español, así como, en relación a los bienes integrantes de dicho patrimonio adscritos a servicios públicos gestionados por la Administración del Estado o que formen parte del patrimonio nacional (art. 5 LPHE).

Por su parte, las CCAA cuentan con su propia normativa en la materia, aunque por el ámbito material de esta publicación debamos centrarnos en la regulación del patrimonio histórico en Andalucía, más concretamente en las referencias normativas a la conservación, protección y restauración del mismo. Regulación normativa que, como complemento a la distribución de competencias que realiza la CE, encuentra su fundamento en el art. 68 del *Estatuto de Autonomía de Andalucía*⁸ por el que se asumen competencias sobre “Cultura y patrimonio”. La *Ley 14/2007, de 26 de noviembre, de Patrimonio Histórico de Andalucía*

⁵ Sobre la distribución de competencias en materia de patrimonio histórico, vid, entre otros: ALEGRE ÁVILA, J. M.: *Evolución y régimen jurídico del Patrimonio Histórico*, Ministerio de Cultura, 1994, pp. 641 y ss.; ABAD LICERAS, J. M.: “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de patrimonio histórico-artístico: soluciones doctrinales”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 55, 1999; PÉREZ DE ARMIÑAN, A.: *Las competencias del Estado sobre el Patrimonio Histórico Español en la Constitución de 1978*, Civitas, 1997, pp. 57 y ss.

⁶ Así lo ha manifestado el Tribunal Constitucional, entre otras, en su STC de 5 de abril de 1984 (Pte. J. Arozamena Sierra).

⁷ Ley 13/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español; Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, y Ley 36/1994, de 23 de diciembre, sobre Restitución de Bienes Culturales, que hayan salido de forma ilegal del territorio de un Estado miembro.

⁸ Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Andalucía. Respecto al régimen jurídico del patrimonio histórico andaluz con anterioridad a la reforma estatutaria, vid, BARRERO RODRÍGUEZ, C.: “La situación del Patrimonio Histórico en Andalucía. Un balance en el decimoquinto aniversario de su Estatuto de Autonomía”, en *RAAP*, nº 27, 1996, pp. 43 y ss.; un comentario al art. 68 del vigente Estatuto de Autonomía puede verse en ARANA GARCÍA, E.: “Competencias sobre cultura y patrimonio (Comentario al art.

(LPHA), aunque utiliza los tradicionales términos de “patrimonio histórico”, se apega al concepto de “bien cultural” cuando define dicho patrimonio, dando un paso más respecto de la legislación estatal en la relación que realiza de tales bienes al incluir la referencia a “las peculiaridades lingüísticas” como bien digno de protección por dicha norma. Respecto de dicho patrimonio se reconoce la competencia exclusiva de la CCAA, sin perjuicio de las competencias que correspondan al Estado –ya analizadas– o estén atribuidas a las Entidades locales (art. 3 de la LPHA).

2. El papel de los Entes locales

La distribución de competencias entre el Estado y las CCAA en materia de conservación, protección y restauración del patrimonio histórico no impide que las Entidades locales también ostenten importantes competencias sobre protección del patrimonio histórico y cultural⁹. Así, la LPHE se refiere a la necesaria cooperación que deben prestar los Ayuntamientos en la conservación y custodia del patrimonio histórico español comprendido en su término municipal, adoptando las medidas oportunas para evitar su deterioro, pérdida y destrucción. A la vez que deben notificar a la Administración competente cualquier amenaza, daño o perturbación que sufran dichos bienes, así como, las dificultades y necesidades que tengan para su cuidado.

Por lo que respecta a los bienes integrantes del patrimonio histórico de Andalucía, el art. 92.2.g) del *Estatuto de Autonomía de Andalucía* atribuye competencias propias a los Ayuntamientos en “cooperación con otras Administraciones públicas para la promoción, defensa y protección del patrimonio histórico y artístico andaluz”; a la vez que el art. 25.2, apartados e) y m) de la *Ley Reguladora de Bases de Régimen Local*, reconoce competencias al municipio en los términos de la legislación del Estado y de las CCAA sobre “patrimonio histórico artístico” y “sobre actividades o instalaciones culturales y deportivas”.

Esta competencia la encontramos pormenorizada en el art. 9.11 de la *Ley de Autonomía Local de Andalucía* (LALA)¹⁰, que recoge como competencia propia de los municipios la “elaboración y aprobación de Catálogos urbanísticos y de planes de contenido de protección para la defensa, conservación y promoción del patrimonio histórico y artístico de su término municipal, siempre que estén incluidos en el planeamiento general de ordenación

68)”, en la obra colectiva *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Andalucía*, (dirs. Muñoz Machado y Rebollo Puig), Thonson-Civitas, Pamplona, 2008, pp. 657 y ss.

⁹ Vid, GÓMEZ BARAHONA, A.: “Las competencias municipales en la protección del patrimonio cultural”, en *Ciudades Patrimonio de la Humanidad de España, Urbanismo y Patrimonio Histórico*, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Madrid, 2001, pp. 47 y ss.

¹⁰ Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía.

urbanística. En el caso de no estar incluidos en dicho plan, deberán contar con informe preceptivo y vinculante de la Consejería competente en materia de cultura”.

Este artículo revela la importancia que en materia de protección, conservación y promoción del patrimonio histórico de Andalucía cumple la competencia urbanística sobre “ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística” que ostentan los municipios¹¹. A través de esta competencia propia en materia urbanística, la LPHA encomienda a los municipios la función de colaborar activamente en la protección y conservación de los bienes integrantes del patrimonio histórico andaluz que radiquen en su término municipal, así como, realzar y difundir su valor cultural. Para la salvaguarda de dichos bienes, cuando su interés se encuentre amenazado, podrán adoptar, en caso de urgencia, las medidas cautelares necesarias sin perjuicio de cualquier otra función que legalmente tengan encomendada (art. 4.2 LPHA).

Junto a las competencias propias que ostentan los municipios en materia de patrimonio histórico, éstos pueden ejercer competencias por delegación del Estado o de las CCAA en los términos previstos en el art. 27 de la LBRL. O sea, cuando “se trate de materias que afectan a sus intereses propios y siempre que con ello se mejore la eficacia de la gestión pública y se alcance una mayor participación ciudadana”. Al respecto, la LPHA prevé que el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, a través de Convenio con las Entidades locales andaluzas, podrá delegarle el ejercicio de competencias propias de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de patrimonio histórico, dentro del marco establecido en el Estatuto de Autonomía de Andalucía (art. 4.3 LPHA)¹². Sin perjuicio de esta facultad genérica de delegación de competencias que ostenta el Consejo de Gobierno, la LPHA regula la posibilidad de delegar en los municipios la competencia para autorizar obras y actuaciones sobre bienes inmuebles inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz que no sean monumentos, jardines históricos o zonas arqueológicas ni estén comprendidos en su entorno o en el ámbito territorial de una actividad de interés etnológico, ni se trate de demoliciones, siempre que exista aprobado el correspondiente planeamiento urbanístico de protección¹³. Para que proceda aquella delegación se imponen una serie de condicionantes formales, tales como: solicitud de la delegación de competencias; remisión a la Consejería de Cultura y Deporte de una copia debidamente diligenciada del Plan urbanístico aprobado; contar con una Comisión técnica municipal que

¹¹ Competencia reconocida en el art. 92.2.a) del Estatuto de Autonomía de Andalucía, art. 25.2.d) de la LBRL y art. 9.1 de la LALA. Sobre la importancia del urbanismo en la tutela del patrimonio histórico, vid, BARRERO RODRÍGUEZ, C.: “Las innovaciones de la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía, en la ordenación urbanística de los Conjuntos Históricos”, en RAAP, nº 68, 2007, pp. 79 y ss.

¹² Esta remisión hemos de entenderla hecha al art. 93 del Estatuto de Autonomía de Andalucía que prevé una reserva de ley para la regulación de la transferencia y delegación de competencias en los Ayuntamientos. En desarrollo de dicha previsión los arts. 16 y 19 a 22 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, regulan las condiciones de ejercicio de esa delegación, que se desarrollará en los términos dispuestos en el Decreto de Delegación que corresponde aprobar al Consejo de Gobierno.

¹³ Art. 30.4 y art. 40 de la LPHA.

informe las obras o actuaciones, presidida por el Alcalde o concejal delegado en materia de urbanismo e integrada al menos, por personas con titulación para el ejercicio de la Arquitectura, la Arquitectura Técnica, la Arqueología y la Historia del Arte. Una vez verificado el cumplimiento de estas condiciones se podrá delegar el ejercicio de la competencia solicitada a través de Orden del titular de la citada Consejería¹⁴. Dicha delegación podrá ser revocada en caso de incumplimiento por el municipio del Plan aprobado o en el caso de derogación, revisión o modificación del planeamiento urbanístico sin mediar informe favorable de dicha Consejería¹⁵.

3. La colaboración y cooperación interadministrativa

En todas las materias de competencia compartida entre el Estado y las CCAA se requiere la colaboración y cooperación interadministrativa¹⁶. Sin embargo, en pocas como en materia de patrimonio histórico, o en términos más amplios, patrimonio cultural, la necesidad de cooperación administrativa, en especial de los Entes locales, ha quedado tan claramente prevista¹⁷.

Así, tanto la LPHE como la LPHA, recogen un deber genérico de colaboración interadministrativa¹⁸ en el ejercicio de sus funciones y competencias de conservación, difusión y fomen-

¹⁴ En dicha Orden se debe incluir la obligación municipal de comunicar las autorizaciones o licencias de obras o actuaciones que afecten a los bienes inscritos en el Catálogo del Patrimonio Histórico Andaluz en el plazo máximo de 10 días desde su otorgamiento.

¹⁵ Un ejemplo de este tipo de delegación de competencias lo tenemos en la Orden de 31 de mayo de 2011, de la Consejería de Cultura, por la que se delega en el Ayuntamiento de Carmona (Sevilla) la competencia para autorizar obras y actuaciones en el ámbito del Conjunto Histórico y en los entornos de los bienes declarados de interés cultural situados en su término municipal. En dicha Orden se incide de forma especial en que dicho municipio cuenta con un Plan Especial de Protección de su Patrimonio Histórico, así como, con la Comisión técnica municipal.

En el mismo año 2011 se han aprobado delegaciones de competencias en el Ayuntamiento de Sevilla para autorizar obras y actuaciones que desarrollen Planes Especiales de Protección de varios Conjuntos Históricos, como ya se hizo en el año 2010 respecto de municipios como Vélez Málaga, San Roque, Vejer de la Frontera, Utrera o Marchena. Al respecto, puede consultarse la página Web de la Consejería de Cultura y Deporte de la Junta de Andalucía: http://www.juntadeandalucia.es/cultura/web/areas/bbcc/sites/consejeria/areas/bbcc/programas_planeamiento.

¹⁶ Vid, GAMERO CASADO, E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S.: *Manual básico de Derecho Administrativo*, Madrid, 2011, pp. 125 y ss.

¹⁷ Respecto a la variedad de políticas públicas que inciden en el patrimonio cultural y la necesidad de coordinación interadministrativa, vid, ÁVILA RODRÍGUEZ, C. M.: *El Defensor del Pueblo...*, op. cit., pp. 149-152, 158-159; ALEGRE ÁVILA, J. M.: "Evolución y régimen jurídico del Patrimonio Histórico", Ministerio de Cultura, Vol. I, II, Madrid, 1994. Sobre la necesaria colaboración y cooperación interadministrativa en materia de patrimonio histórico, puede consultarse la Sentencia de la Audiencia Nacional de 22 de septiembre de 1999 (Pte. Mangas González).

¹⁸ Art. 2.2 LPHE y art. 4.1 de la LPHA.

to del patrimonio histórico, a través de relaciones de plena comunicación, cooperación y asistencia mutua. Este deber enlaza con el principio de lealtad institucional consagrado en el art. 4 de la *Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común* (LRJAPAC), del que forma parte el principio de cooperación en sus relaciones con otras Administraciones públicas, según el cual “deberán prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que otras Administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias”¹⁹. Esa asistencia y cooperación sólo podrá negarse cuando la Administración requerida no esté facultada para prestarla o cuando, de hacerlo, causara un grave perjuicio a sus intereses o al cumplimiento de sus propias funciones. En su caso, esa denegación de asistencia debe comunicarse de forma motivada a la Administración que la solicite²⁰.

Pero junto a ese deber genérico de colaboración y cooperación interadministrativa, el *Estatuto de Autonomía de Andalucía* (EAA), la legislación de patrimonio histórico de Estado y la andaluza han previsto una auténtica competencia de cooperación en materia de patrimonio histórico para los municipios. El art. 92.2.g) del EAA les atribuye como competencia propia “el cooperar con otras Administraciones públicas para la promoción, defensa y protección del patrimonio histórico artístico andaluz”, a la vez que la LPHA cuando se refiere en su art. 4 a la cooperación con otras Administraciones públicas prevé en su apdo. 2º que los municipios deben “colaborar activamente” en la protección y conservación del citado patrimonio cuando radique en su término municipal, en especial a través de la ordenación urbanística. En la misma línea, la LPHE, en su art. 7 impone a los Ayuntamientos el deber de cooperación en la ejecución de esta Ley en la conservación y custodia del patrimonio histórico español, para ello están obligados a notificar cualquier amenaza, daño o perturbación que puedan sufrir dichos bienes, así como, las necesidades o dificultades que tengan en su custodia.

En definitiva, la legislación de patrimonio histórico reconoce competencias ejecutivas en la materia a los municipios referidas a la protección, conservación, promoción y custodia, que deberán ejercerse en cooperación y colaboración con la Administración del Estado y las CCAA. Se destaca, además, su importante labor en esta materia a través de otra competencia propia, su competencia sobre ordenación urbanística.

Cabe destacar lo peculiar que resulta que la citada normativa atribuya una competencia de cooperación a los Entes locales cuando la cooperación funcional que conlleva (asesoramiento, apoyo técnico, cesión temporal de bienes, apoyo económico financiero), o sea, el apoyo y asistencia de una Administración a otra, suele concebirse como una relación que direccionalmente va desde una Administración territorialmente superior a una inferior. La

¹⁹ Art. 4.1.d) de la *Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común* (LRJAPAC), y art. 55.d) de la *LBRL*.

²⁰ Art. 4.3 de la *LRJAPAC*.

importante labor que en materia de protección, conservación y promoción del patrimonio histórico corresponde a los municipios –desde el ejercicio de su competencia en materia urbanística– y la necesidad de que las mismas se ejerzan en coordinación con las competencias que en materia de patrimonio histórico ostentan el Estado y las CCAA, parecen ser la causa de esta llamada de atención expresa a la necesidad de cooperación municipal.

¿Cuáles son las técnicas para llevar a cabo dicha cooperación? Además del deber de facilitar a otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad de protección y conservación del patrimonio histórico andaluz que realicen en ejercicio de sus propias competencias²¹, la Administración estatal y la autonómica podrán aprobar: 1) “Protocolos generales” donde se establezcan principios de orientación política sobre la actuación de cada Administración o fijar el marco general para ejercer la colaboración en dicha materia²²; 2) “Planes o programas conjuntos de actuación”²³.

Cuando la cooperación se trate de llevar a cabo con los Entes locales, el art. 9 de la LRJAPAC remite su regulación a lo dispuesto en los arts. 55 y siguientes de la LBRL. La cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y la Administración del Estado y de las CCAA en asuntos de interés común se desarrollará con carácter voluntario bajo las formas y en los términos previstos en las leyes, pudiendo tener lugar, en todo caso, mediante consorcios o convenios administrativos que se suscriban²⁴. Así pues, podría utilizarse el convenio interadministrativo tanto para una delegación de competencias intersubjetivas (arts. 27 y 37 de la LBRL) como para una encomienda de gestión (art. 15 LRJAPAC). La creación de órganos de colaboración de carácter deliberante o consultivo²⁵ es una de las técnicas de cooperación previstas en la LPHA. Así, el Consejo Andaluz de Patrimonio Histórico, compuesto por representantes de diversas Consejerías y Entidades locales y otras instituciones y entidades cuyas competencias o actividades guarden mayor relación con el patrimonio histórico se constituye como máximo órgano consultivo de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de patrimonio histórico²⁶. También, las Comisiones Andaluzas de bienes culturales, las comisiones provinciales de patrimonio histórico, las ponencias técnicas de patrimonio histórico y otras instituciones completan el conjunto de órganos consultivos en materia de patrimonio histórico andaluz²⁷. No profundizamos en los mismos por ser objeto de tratamiento en otros capítulos de esta obra.

²¹ Art. 4.2 LRJAPAC, arts. 55.c) y 56.2 de la LBRL.

²² Art. 6.4 LRJAPAC.

²³ Art. 7.1 LRJAPAC.

²⁴ Art. 57.1 LBRL.

²⁵ A los mismos se refiere el art. 58 de la LBRL.

²⁶ Arts. 96 y 97 LPHA.

²⁷ Arts. 98 y ss. de la LPHA.

III. TÉCNICAS DE PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO HISTÓRICO ANDALUZ

La LPHA ha previsto en su Título I dos instrumentos básicos para la protección del patrimonio histórico: el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz y el Inventario de Bienes Reconocidos del Patrimonio Histórico Andaluz. El primero sirve para la tutela de los bienes que en el mismo se incluyen y para la difusión de su conocimiento, mientras que el Inventario viene a complementar al Catálogo al recoger aquellos bienes que científicamente puedan identificarse como integrantes del patrimonio histórico, o sea, tiene como función enriquecer, aumentar y localizar posibles bienes históricos que por pasar desapercibidos no gozan de su especial régimen de protección y divulgación.

1. El Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz

El Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz (CGPHA) como técnica básica para la protección de dicho patrimonio se regula en los arts. 6 a 12 de la LPHA. En este documento van a quedar inscritos los bienes muebles, inmuebles y manifestaciones o actividades culturales que conforman el patrimonio histórico de Andalucía quedando a disposición de los ciudadanos su consulta²⁸. Con ello se consiguen dos objetivos: 1) facilitar su conocimiento, y 2) proteger los bienes catalogados a través de diversas técnicas de protección generales previstas en esta Ley que les van a resultar aplicables.

La competencia para la elaboración, conservación y difusión del Catálogo la ostenta la Consejería competente en materia de patrimonio histórico²⁹, en la actualidad la Consejería de Cultura y Deporte, que la ejerce a través de la Dirección General de Bienes Culturales e Instituciones Museísticas³⁰.

²⁸ Puede consultarse en: <http://www.juntadeandalucia.es/cultura/web/areas/bbcc/catalogo>.

²⁹ Art. 6.2 LPHA.

³⁰ Por Decreto del Presidente 3/2012, de 5 de mayo, de la Vicepresidencia y sobre Reestructuración de Consejerías, se crea la nueva Consejería de Cultura y Deporte a la que se le atribuyen, entre otras, las competencias que tenía asignada la Consejería de Cultura (art. 13). La estructura orgánica de dicha Consejería se regula por Decreto 154/2012, de 5 de junio, a la que se le atribuyen competencias para la “promoción y fomento de la cultura en manifestaciones y expresiones tales como el patrimonio histórico, artístico, monumental, científico, industrial, arquitectónico, etnográfico y el patrimonio bibliográfico y documental” (art. 1.2.a). Para el ejercicio de sus competencias cuanta con varias Direcciones Generales, entre las que se encuentra la Dirección General de Bienes Culturales e Instituciones Museísticas a la que le corresponde la tutela, acrecentamiento y valoración del patrimonio histórico de Andalucía. Para ello se le asignan como funciones: “el conocimiento y la protección de los bienes del patrimonio andaluz mediante los instrumentos jurídico-administrativos existentes, de manera especial a través del Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz y del Inventario de Bienes Reconocidos del Patrimonio Histórico Andaluz”, “la protección y conservación del patrimonio arqueológico, etnológico e industrial”, “la conservación y restauración del patrimonio histórico andaluz...”, etc. (art. 8).

La LPHA regula el contenido del Catálogo, el procedimiento y efectos de la inscripción, así como, la inscripción gratuita en el Registro de la Propiedad de los bienes inmuebles incluidos en el dicho Catálogo.

A) Contenido

El Catálogo General del Patrimonio Histórico de Andalucía (CGPHA) comprenderá tres tipos de bienes: a) los bienes de interés cultural (BIC); b) los bienes de catalogación general; y c) los incluidos en el Inventario General de Bienes Muebles del patrimonio histórico español³¹.

Los bienes de interés cultural (BIC), como bienes sujetos a una singular protección y tutela, encuentran su regulación en la *Ley de Patrimonio Histórico Español* (LPHE), que se refiere al procedimiento para su declaración como tal³²; declaración que puede efectuarse por ley³³ o mediante real decreto de forma individualizada³⁴ (art. 9.1 LPHE). Esta calificación como BIC se aplica de forma principal a los bienes inmuebles, pero también determina-

³¹ La Estadística del Patrimonio Histórico de Andalucía recoge un total de 22.366 bienes muebles inscritos en el Catálogo General del Patrimonio de Andalucía y 3978 bienes inmuebles inscritos en dicho Catálogo, tomando como referencia el año 2011. Estos datos pueden consultarse en: http://www.juntadeandalucia.es/cultura/web/html/sites/consejeria/estadistica/Galerias/Adjuntos/estadistica/patrimonio_historico/2011/20120306/inmuebles11.pdf.

³² Un estudio sobre las demoras en la tramitación de expedientes de declaración de bienes de interés cultural a través del análisis de las quejas presentadas ante el Defensor del Pueblo Andaluz puede verse en ÁVILA RODRÍGUEZ, C. M^a: *El Defensor del Pueblo...*, op. cit., pp. 179-181, 196 y ss.

³³ La Disposición Adicional Primera de la LPHE declara que son BIC los bienes que con anterioridad hayan sido declarados históricos-artísticos o incluidos en el Inventario del Patrimonio Artístico y Arqueológico de España; la misma consideración se atribuye a los bienes a que se refieren los Decretos de 22 de abril de 1949, 571/1963 y 449/1973, según la Disposición Adicional Segunda de la LPHA.

³⁴ La declaración mediante "Real Decreto" requerirá la previa incoación y tramitación de expediente administrativo por el organismo competente (art. 9.2 LPHE). A tal efecto, se consideran organismos competentes: a) los que en cada CCAA tengan a su cargo la protección del patrimonio histórico, y b) los de la Administración del Estado cuando así se indique de forma expresa o resulte necesaria su intervención frente a la exportación ilícita o expoliación de bienes del patrimonio histórico español y, en todo caso, respecto de bienes de dicho patrimonio adscritos a servicios públicos por la Administración del Estado o que formen parte del Patrimonio Nacional (art. 6 LPHE). En este último supuesto la tramitación del expediente corresponde al Ministerio competente en materia de cultura, actualmente el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Para ello deberá seguirse el procedimiento previsto en los arts. 12 a 20 del Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la LPHE. La STC 17/1991, de 31 de enero, se ha referido a esa distribución de competencias entre el Estado y las CCAA en cuanto a la declaración de BIC.

En consecuencia, la declaración de un bien como BIC corresponde al Estado mediante Real Decreto cuando se refiera a bienes del patrimonio histórico español adscritos a servicios públicos por la Administración del Estado o formen parte del Patrimonio Nacional. En el resto de los supuestos dicha competencia la ostentan las CCAA –se entiende que mediante Decreto– y siguiendo el procedimiento que se determine en su correspondiente normativa. Así el art. 11.2 del Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la LPHE, dispone que "corresponde a las CCAA la declaración de interés cultural de los restantes bienes del patrimonio histórico español, cuya tramitación se regirá por su propia normativa".

dos bienes muebles pueden alcanzar esta categorización³⁵. Así, los bienes inmuebles declarados BIC serán inscritos en el Registro General de la Administración del Estado por alguno de los siguientes conceptos: monumentos, jardines, conjuntos y sitios históricos³⁶ y zonas arqueológicas (art. 12.2 LPHE). Por su parte, los bienes muebles que integran el patrimonio histórico español pueden ser declarados BIC, teniendo tal calificación, en todo caso, aquellos bienes muebles contenidos en un inmueble declarado BIC, siempre que dicha declaración así lo reconozca (art. 27 LPHE)³⁷. La declaración de bienes como BIC

Sin embargo, la LPHA no ha regulado un procedimiento específico para la declaración de interés cultural de un bien, por lo que hemos de estar a las previsiones genéricas que establece el art. 9 de la LPHE que tras exigir el citado expediente administrativo, prevé que en el mismo conste informe favorable de las instituciones consultivas de las CCAA en la materia, entendiéndose dicho informe favorable a la declaración de interés cultural si no se hubiese emitido en el plazo de tres meses desde su solicitud. Se requiere además de un trámite de información pública y de audiencia al Ayuntamiento interesado en caso de que el expediente se refiera a un bien inmueble. El plazo máximo para la resolución de dicho expediente será de 20 meses, transcurridos los cuales sin haber recaído resolución se producirá la caducidad del expediente al tratarse de un procedimiento iniciado de oficio. Producida la caducidad no podrá iniciarse de nuevo el procedimiento en los tres años siguientes, salvo a instancia del titular. En este caso, hay que entender que el titular está legitimado para solicitar del organismo competente la incoación de la declaración de interés cultural de un bien, pero en cualquier caso el procedimiento sigue iniciándose de oficio. No olvidemos que el art. 10 de la LPHE cuando se refiere a los legitimados para la incoación del expediente para efectuar tal declaración prevé que podrá ser cualquier persona, siendo el organismo competente quien decida si procede la incoación. Esta decisión y, en su caso, las incidencias y resolución del expediente deberán notificarse a quienes lo instaron.

Como límite a la declaración de interés cultural, la LPHE determina que no podrá ser declarado como tal la obra de un autor vivo, salvo si existe autorización expresa de su propietario o media su adquisición por la Administración (art. 9.4 LPHE).

Aunque la normativa estatal analizada, aplicable de forma supletoria a Andalucía, no exige el trámite de audiencia a los interesados en el procedimiento de declaración de un BIC, dicho trámite viene siendo exigido por la Jurisprudencia del Tribunal Supremo en una interpretación conjunta de las normas relativas al procedimiento para realizar la declaración de BIC y la normativa andaluza que regula la inscripción de dichos bienes en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz. Y ello por cuanto la incoación del expediente de declaración como BIC conlleva la anotación preventiva en el citado Catálogo y la aplicación de su régimen de protección [vid, STS de 23 de marzo de 2011; Pte. Martínez-Varas García].

Por otra parte, aunque el art. 9.3 de la LPHE exige la denuncia de la mora para que se produzca la caducidad del expediente de declaración de un BIC, es reiterada la Jurisprudencia más reciente del Tribunal Supremo que sostiene que en la actualidad la caducidad se produce en los términos que dispone el art. 44.2 de la LRJAPAC, que resulta aplicable a las CCAA y no según lo dispuesto en la legislación sectorial sobre patrimonio histórico (vid, la STS de 3 de julio de 2012, Pte. Enríquez Sánchez, FJ 4º y 5º y Sentencias anteriores como la de 27 de marzo, 24 de mayo y 4 de abril de 2012, citadas por aquella).

³⁵ PARADA VÁZQUEZ, R.: *Derecho Administrativo III. Bienes Públicos, Derecho Urbanístico*, Marcial Pons, 2007, pp. 236, 248-251.

³⁶ Sobre los Conjuntos Históricos, vid, BASSOLS COMA, M.: "Los Conjuntos Históricos: su concepto en el ordenamiento jurídico español e internacional", en *Revista de Patrimonio Cultural y Derecho*, nº 4, 2000, pp. 91 y ss.

³⁷ Los BIC inmuebles o muebles quedarán inscritos en el Registro General de BIC que será gestionado por el Ministerio competente en materia de cultura respecto a los bienes integrantes del patrimonio histórico español adscritos a servicios públicos gestionados por la Administración General del Estado o que formen parte del Patrimonio Nacional, y por las CCAA respecto de los restantes BIC; así, las CCAA trasladarán al Registro General las inscripciones y restantes anotaciones registrales a efectos de constancia general (art. 21.1 del Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de la LPHE).

ha quedado de forma principal en manos de las CCAA, aunque Andalucía viene aplicando supletoriamente la regulación estatal³⁸.

Una vez clarificado someramente el concepto de BIC procede analizar las determinaciones que la LPHA contiene respecto a la incorporación de dichos bienes al Catálogo General. Al respecto, las Disposiciones Adicionales de la Ley contienen dos previsiones importantes:

- La primera, que quedarán inscritos en dicho Catálogo los BIC declarados conforme a la LPHE, ubicados en Andalucía, así como, los que tengan atribuida tal consideración (Disposición Adicional Tercera)³⁹.
- La segunda, que los bienes inscritos con carácter específico en el Catálogo General con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley tendrán la consideración de BIC (Disposición Adicional Segunda, apdo. 2º). Ello puesto en relación con lo dispuesto en el art. 7.1 de la LPHA supone que los mismos formarán parte del Catálogo General⁴⁰.

Así pues, formarán parte del CGPHA aquellos bienes inmuebles o muebles declarados BIC ubicados en Andalucía o que tengan tal consideración según lo previsto en la LPHE (declaración legal o real decreto de forma individualizada), así como, aquellos bienes que de forma específica venían inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz creado por la anterior *Ley 1/1991, de 3 de julio, de Patrimonio Histórico de Andalucía*⁴¹. La LPHA amplía los conceptos por los que se podrá inscribir un bien inmueble declarado BIC en el Catálogo General en relación a la inscripción de dichos bienes en el Registro General de la Administración del Estado. Así, podrán figurar como: monumentos, conjuntos históricos, jardines históricos, sitios históricos, zonas arqueológicas, *lugares de interés etnológico, lugares de interés industrial y zonas patrimoniales* (art. 25 LPHA).

³⁸ Sobre la competencia autonómica para la declaración de BIC, entre otras: la STS de 15 de octubre de 2008 (Pte. Martínez-Vares García), y STS de 23 de marzo de 2011 (Pte. Martínez-Vares García).

³⁹ Hay que tener en cuenta que la Disposición Transitoria de la Ley 1/1991, de 3 de julio, del Patrimonio Histórico de Andalucía, establecía un plazo de 3 años desde su entrada en vigor para la resolución de los expedientes que se estuviesen tramitando para la declaración de un bien como BIC al amparo de la LPHE. Transcurrido ese plazo, la Jurisprudencia del Tribunal Supremo entiende que se produce la caducidad de dichos expedientes, aún cuando se hubiese iniciado su tramitación antes de la entrada en vigor de la LPHE; en este sentido, la STS de 22 de mayo de 2012 (Pte. Martí García), en la que se reitera la doctrina sentada en la Sentencia de 25 de septiembre de 2008 (Pte. Fernández Pérez). En dicha Sentencia se declara la caducidad de un expediente de declaración de BIC en el que desde su incoación –en 1983– hasta su resolución han transcurrido 24 años.

⁴⁰ A tal efecto, el art. 9 LPHA cuando se refiere a los bienes que quedan inscritos en el Catálogo General por ministerio de la ley “al disponerlo así la Disposición Adicional Tercera, Quinta y Sexta” excluye expresamente a este tipo de bienes de su inscripción por ministerio de la ley, lo que exige la incoación del procedimiento de inscripción respecto de los mismos.

⁴¹ El art. 6.1 de la Ley 1/1991, de 3 de julio, del Patrimonio Histórico de Andalucía, constituyó el Catálogo General para la salvaguardia, consulta y divulgación de los bienes en él inscritos.

El segundo tipo de bienes que integran el CGPHA lo constituyen los bienes de catalogación general. A estos bienes se refiere en varias ocasiones la LPHA a lo largo de su articulado tanto cuando trata los bienes inmuebles como los bienes muebles, para aludir a aquellos bienes que no gozan de la especial protección propia de los BIC; aunque no incluye su definición. Más clarificadora resulta al respecto la Disposición Adicional Segunda, apartado 1º, la Disposición Adicional Quinta, apartado 2º y la Disposición Adicional Sexta, apartado 2º, que enumeran a concretos bienes de catalogación general, tales como:

- Los bienes inscritos con carácter genérico en el CGPHA con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley⁴².
- Los inmuebles del patrimonio histórico andaluz y los elementos de los mismos de piedra, yeso, madera, forja, fundición, cerámica, azulejería y vidrio cuyo interés artístico, histórico, arqueológico, etnológico, documental, bibliográfico, científico o industrial para la CCAA haya sido reconocido a través de inventarios u otros instrumentos acordados por la Comisión Mixta de la Junta de Andalucía-Obispos de Andalucía para el patrimonio cultural, de 19 de diciembre de 1985. Se trata, pues, de bienes de la Iglesia Católica.
- O bien, este mismo tipo de bienes, pero que se encuentren en posesión de la Administración de la Junta de Andalucía, las Entidades locales y las Universidades⁴³.

Por último, el CGPHA se integra por los bienes incluidos en el Inventario General de Bienes Muebles del Patrimonio Histórico Español. Dicho Inventario se compone por los bienes muebles del patrimonio histórico español de singular relevancia no declarados BIC (art. 26.1 LPHE)⁴⁴ y su organización y funcionamiento se regula por el Reglamento de desarrollo de la LPHE⁴⁵. En la actualidad se adscribe a la Dirección General de Bellas Artes y Bie-

⁴² Hemos de tener en cuenta que la anterior Ley 1/1991, de 3 de julio, de Patrimonio Histórico de Andalucía, permitía la inscripción en el Catálogo General de forma genérica o específica. La inscripción genérica suponía la exigencia de las obligaciones establecidas en la Ley y del régimen sancionador, mientras que para la inscripción específica determinaba la aplicación de instrucciones particulares que concretaban para cada bien y su entorno la forma en que debían materializarse las obligaciones generales previstas en la Ley para los propietarios o poseedores de bienes catalogados (arts. 8 y 11 de la Ley 1/1991).

⁴³ Mientras que respecto de los citados inmuebles la inscripción en el Catálogo General se realiza *ex lege*, los primeros requieren la incoación del correspondiente procedimiento, según se deduce del art. 9 de la LPHA.

⁴⁴ La Disposición Adicional Primera de la LPHE, prevé que los muebles que hubieran sido declarados integrantes del Tesoro o incluidos en el Inventario del Patrimonio Histórico Artístico tendrán la condición de bienes inventariados, sin perjuicio de su posible declaración expresa como BIC. A su vez, los documentos del Inventario del Tesoro Artístico Nacional se incorporarán al Inventario General de Bienes Muebles, según la Disposición Adicional Segunda, apartado 2º de la LPHE.

⁴⁵ Art. 26.5 LPHE y arts. 24 y ss. del Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, de desarrollo parcial de dicha Ley.

nes Culturales y de Archivos y Bibliotecas del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, a través de la Subdirección General de Protección del Patrimonio Histórico⁴⁶. La confección de dicho Inventario corresponde a la Administración del Estado en colaboración con las demás Administraciones competentes. Así, la competencia para la inclusión y exclusión de bienes de dicho Inventario se distribuye entre el Ministerio competente y las CCAA, correspondiendo al primero cuando se trate de bienes adscritos a servicios públicos gestionados por la Administración General del Estado o que formen parte del Patrimonio Nacional⁴⁷, mientras que en los restantes supuestos serán las CCAA las competentes, siguiendo para ello la tramitación que se disponga en su correspondiente normativa. A falta de dicha regulación se estará a lo dispuesto en la normativa estatal⁴⁸.

La LPHA, dispone que quedan inscritos en el Catálogo General como bienes incluidos en el Inventario General de Bienes Muebles del Patrimonio Histórico Español los bienes muebles del patrimonio histórico andaluz de interés artístico, histórico, arqueológico, etnológico, documental, bibliográfico, científico o industrial cuando así hayan sido reconocidos en el Inventario de Bienes Muebles de la Iglesia Católica⁴⁹, y los que se encuentren en posesión de la Junta de Andalucía, Entidades Locales y Universidades⁵⁰.

⁴⁶ El art. 24.1 del Real Decreto 111/1986, de 10 de enero, Reglamento de desarrollo parcial de la LPHE y Real Decreto 257/2012, de 27 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (modificado por Real Decreto 87/2013, de 8 de febrero). Este último reglamento atribuye al Ministerio, entre otras, competencias sobre promoción, protección y difusión del patrimonio histórico español (art. 1.1.b). Para ello cuenta con una Secretaría de Estado de Cultura, de la que dependen la Dirección General de Política e Industrias Culturales y del Libro y la Dirección General de Bellas Artes y Bienes Culturales y de Archivos y Bibliotecas (art. 8.2). A ésta última Dirección General le corresponden, entre otras atribuciones, “la formación del Registro de Bienes de Interés Cultural y del Inventario General de Bienes Muebles”, “el ejercicio de las competencias que corresponden a la Administración General del Estado para la aplicación del régimen jurídico de la protección del patrimonio histórico” (art. 10.1.a), d), que ejerce a través de la Subdirección General de Protección del Patrimonio Histórico (art. 10.2).

⁴⁷ Dicha inclusión se rige por las normas contenidas en el Capítulo IV, del Título II, del Real Decreto 111/1986, de 10 de enero (arts. 30 y ss.).

⁴⁸ Sobre la competencia autonómica para la inclusión de bienes en el Inventario General de Bienes Muebles, vid, BARRERO RODRÍGUEZ, C.: “El Derecho Andaluz del Patrimonio Histórico en el vigésimo aniversario del Estatuto de Autonomía”, en *RAAP*, Número Extraordinario 2/2003, p. 340.

⁴⁹ Sobre el Inventario de bienes muebles de la Iglesia Católica, vid, PAZOS BERNAL, M^a A.: “El patrimonio mueble en el nuevo marco legal del patrimonio histórico andaluz”, en la obra colectiva *Nuevo Marco Legal del Patrimonio Histórico Andaluz*, IAAP, Sevilla, 2010, pp. 1.131-15.

⁵⁰ Disposición Adicional Quinta, apartado 1º, Disposición Adicional Sexta, apartado 1º de la LPHA.

B) *El procedimiento de inscripción en el Catálogo General y efectos*⁵¹

a) *Inicio*

La inscripción de los bienes citados se efectúa por ministerio de la ley o de oficio por la Consejería competente en materia de patrimonio histórico. El primer supuesto se aplica respecto de los bienes a que se refiere la Disposición Adicional Tercera, Quinta y Sexta⁵², entre los que se incluyen, como hemos analizado: los bienes muebles e inmuebles de la Iglesia Católica; los que se encuentren en posesión de la Junta de Andalucía, Entidades locales y Universidades, así como, los BIC que hayan sido declarados como tal de conformidad con la LPHE siempre que estén ubicados en Andalucía.

Hemos de entender que el resto de bienes susceptibles de integrar el patrimonio histórico de Andalucía, respecto de los que no proceda la inscripción por ministerio de la ley, requieren de la incoación del procedimiento de inscripción. En este caso, el procedimiento se inicia de oficio por la Consejería de Cultura y Deporte⁵³. No obstante, dicha incoación puede solicitarse por cualquier persona física o jurídica de forma razonada. Ello dará lugar al inicio de un procedimiento que podrá terminar con resolución expresa que acuerde o deniegue la incoación del procedimiento de inscripción, o bien, con resolución presunta desestimatoria transcurridos tres meses desde la presentación de la solicitud sin que se haya resuelto y notificado el citado procedimiento⁵⁴. El cómputo de esos tres meses que la LPHA referencia en la “presentación de la solicitud” hay que entenderlo que se produce desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el Registro del órgano competente para su tramitación como señala el art. 42.3.b) de la LRJAPAC. Aclaración pertinente teniendo en cuenta la variedad de lugares donde el art. 38.4 de dicha Ley permite la presentación de solicitudes y escritos.

⁵¹ El procedimiento de inscripción se regula en los arts. 9 y ss. de la LPHA y, en lo que no se oponga a la misma, en el Real Decreto 19/1995, de 7 de febrero, Reglamento de Protección y Fomento del Patrimonio Histórico de Andalucía, desarrollo de la anterior Ley de Patrimonio Histórico de Andalucía de 1991. Al respecto de dicho procedimiento, entre otros, ORTIZ SÁNCHEZ, M.: “Las zonas patrimoniales, una nueva tipología de protección en la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía”, en RAAP, nº 79, 2011, pp. 113 y ss.

⁵² Art. 9 de la LPHA.

⁵³ El art. 9.1 del Real Decreto 19/1995, de 7 de febrero, atribuye esa competencia al Director General de Bienes Culturales, hoy Director General de Bienes Culturales e Instituciones Museísticas; al igual que el art. 5.1 del Decreto 4/1993, de 26 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización Administrativa del Patrimonio Histórico de Andalucía, modificado en 1995 y más recientemente por Decreto 379/2009, de 1 de diciembre. Sin embargo, por Resolución de 15 de julio de 2008, se delega en las personas titulares de las Delegaciones Provinciales de la Consejería de Cultura determinadas competencias en materia de patrimonio histórico, entre ellas, “los actos de instrucción de los procedimientos de inscripción o de cancelación en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz...”, salvo que su objeto supere el ámbito provincial.

⁵⁴ Art. 9.1 LPHA.

La resolución que acuerde la incoación del procedimiento debe estar motivada⁵⁵, produce efectos cautelares y puede ordenar la redacción de instrucciones particulares aplicables respecto de los BIC⁵⁶, además, será objeto de publicación en el BOJA, sin perjuicio de su notificación a los interesados en el procedimiento⁵⁷. Así, aquella resolución conllevará como medida cautelar la anotación preventiva del bien en el CGPHA. Esta protección cautelar cesará cuando se deje sin efecto la incoación, se resuelva el procedimiento o se produzca su caducidad⁵⁸. Si bien los dos últimos supuestos están claramente determinados, pues el procedimiento podrá resolverse de forma expresa, o bien, por caducidad por el transcurso de 18 meses⁵⁹ desde la fecha de su incoación, no ocurre lo mismo respecto del supuesto referido a “cuando se deje sin efecto la incoación”; pues hemos de entender que la incoación de estos procedimientos se queda sin efecto cuando se resuelven o cuando se produzca la caducidad. Por lo tanto, dicha referencia es más aclaratoria que un tercer supuesto de cese de los efectos de la incoación del procedimiento.

A su vez, cuando se ordene la redacción de las citadas instrucciones particulares⁶⁰, las mismas deberán obrar en el expediente antes de que se efectúe el trámite de información pública y de audiencia; incluso cuando fuese necesario aquella resolución de incoación in-

⁵⁵ Así lo dispone el art. 10 del Real Decreto 19/1995, de 7 de febrero, que se refería al contenido que tenía que tener esta resolución según que se tratase de una inscripción específica o genérica, distinción que no realiza la vigente LPHA.

⁵⁶ El art. 16 del Real Decreto 19/1995, de 7 de febrero, determina el contenido de las instrucciones particulares, aunque las refiere a los bienes de inscripción específica. Las mismas deberán indicar: las actividades, elementos y materiales que pueden ser aceptados y los expresamente prohibidos; tipo de obras o actuaciones sobre el bien catalogado o su entorno para las que no se requiere autorización previa o presentación del Proyecto de conservación; medidas a adoptar para preservar el bien de acciones contaminantes y de variaciones atmosféricas; cualquier otra determinación consecuencia de los deberes de conservación, mantenimiento y custodia que se considere necesario matizar o concretar, entre otras.

⁵⁷ El art. 11 del Real Decreto 19/1995, de 7 de febrero, impone la notificación de la incoación del procedimiento de inscripción a los propietarios de los bienes o titulares de derechos sobre los mismos que se pudieran ver afectados, a los Ayuntamientos cuando se trate de bienes inmuebles o actividades de interés etnológico, así como, a las personas o entidades que hubieran instado la inscripción.

⁵⁸ Art. 9.2 LPHA.

⁵⁹ Respecto de este plazo de caducidad hemos de tener en cuenta el Decreto-Ley 1/2009, de 24 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes de carácter administrativo, cuyo art. 4 modifica la Ley 9/2001, de 12 de julio, por la que se establece el sentido del silencio administrativo y los plazos de determinados procedimientos como garantías procedimentales para los ciudadanos. Así, respecto del procedimiento de inscripción y cancelación de los BIC considerados monumentos y jardines históricos se mantiene el plazo de 18 meses para su resolución y notificación; mientras que para los restantes BIC el plazo se reduce a 12 meses, al igual que para la inscripción y cancelación de Bienes de Catalogación General de bienes inmuebles y actividades de interés etnológico.

⁶⁰ Respecto a la seguridad jurídica que proporcionan estas instrucciones particulares, vid, BARRERO RODRÍGUEZ, C.: “La situación del Patrimonio Histórico en Andalucía...”, op. cit., pp. 43 y ss.

cluirá unas instrucciones provisionales como medida cautelar⁶¹. Tengamos en cuenta que estas instrucciones particulares producirán efecto a partir de la fecha de su publicación, salvo en relación a aquellas personas que hayan recibido notificación en cuyo caso su eficacia queda demorada hasta la fecha de recepción de la misma⁶².

b) Tramitación

La LPHA recoge determinaciones específicas según que la inscripción vaya referida a BIC, bienes de catalogación general o bienes del Inventario General de Bienes Muebles, exigiendo más trámites procedimentales respecto de la inscripción de bienes inmuebles o del patrimonio etnológico que respecto a los bienes muebles⁶³.

En el primer supuesto, tratándose de bienes inmuebles y de actividades de interés etnológico será preceptivo un trámite de información pública, así como, de audiencia al municipio donde radique el bien o la actividad y a otros organismos públicos afectados. Además, en el caso bienes inmuebles calificados como monumentos o jardines históricos se dará audiencia a los particulares directamente afectados en sus derechos. Sin embargo, cuando se pretenda la inscripción de bienes muebles de interés cultural bastará con el trámite de audiencia a los particulares directamente afectados, no siendo, pues, preceptivo el trámite de información pública ni la audiencia al municipio en el que se sitúe el bien.

La inscripción de BIC en el Catálogo General llevará aparejada, cuando resulte necesario, el establecimiento de instrucciones particulares que concreten, para cada bien y su entorno, la forma en que deben materializarse las obligaciones generales previstas en esta Ley para las personas propietarias, titulares de derechos o simples poseedoras de bienes catalogados⁶⁴.

En el caso de inscripción de bienes de catalogación general, al igual que ocurre con los BIC, hay que distinguir según sean bienes inmuebles y actividades de interés etnológico o bienes muebles. Respecto de los primeros es preceptivo el trámite de información pública y de audiencia al municipio en el que radiquen; además de dar audiencia a los particulares directamente afectados en sus derechos cuando la inscripción se refiera a bienes inmuebles individualizados⁶⁵. Por su parte, para la inscripción de bienes del Inventario General

⁶¹ Art. 11.2 LPHA.

⁶² Según dispone el art. 16.3 del Real Decreto 19/1995, de 7 de febrero. La LRJAPAC no se ha pronunciado sobre el momento en que producen efectos los actos sujetos a publicación y notificación, por lo que la mayoría de la Doctrina considera que se debe estar lo que sea más favorable para el interesado.

⁶³ Art. 9, apartados 3º, 4º y 5º LPHA.

⁶⁴ Art. 11.1 LPHA.

⁶⁵ El art. 7.2 de la LPHA, prevé que la inscripción pueda realizarse de manera individual o colectiva.

de Bienes Muebles del Patrimonio Histórico Español será preceptivo exclusivamente el trámite de audiencia a los particulares directamente afectados. Esta limitación resulta cuestionable desde el momento en que bienes muebles en posesión de Entes locales, Universidades, la Iglesia Católica... pueden inscribirse en el CGPHA como bienes integrantes del Inventario de Bienes Muebles del PHE, sin que se de audiencia a estas entidades.

Como puede observarse, en la inscripción de bienes muebles, cualquiera que sea su categorización (BIC, bienes catalogados...), bastará con la audiencia a los particulares directamente afectados, mientras que tratándose de bienes inmuebles del patrimonio histórico andaluz su inscripción en el Catálogo General requiere someterse a la participación ciudadana y al municipio donde radiquen. El trámite de información pública, en los casos en que resulta preceptivo, se anunciará en el BOJA y se prolongará por espacio mínimo de un mes. El mismo plazo se prevé para el trámite de audiencia a municipios y organismos públicos afectados. Para el desarrollo de este trámite se exige que entre la documentación figure el proyecto de instrucciones particulares cuando se trate de la inscripción de un bien inmueble⁶⁶. En cuanto al trámite de audiencia a los interesados se realizará por un plazo no inferior a 10 días ni superior a 15 días, debiendo efectuarse con carácter previo a la redacción de la propuesta de resolución⁶⁷.

Durante la tramitación del procedimiento de inscripción de los BIC, bienes de catalogación general y de bienes del Inventario General de Bienes Muebles se requiere informe favorable de alguno de los órganos consultivos a que se refiere la Ley (Consejo Andaluz de Patrimonio Histórico, Comisiones Andaluzas de Bienes Culturales, Comisiones Provinciales de Patrimonio Histórico, Reales Academias...)⁶⁸. Si dicho informe no se emite en el plazo de dos meses desde su solicitud se entenderá emitido favorablemente a la inscripción del bien⁶⁹. Las alegaciones e informes recibidos se unirán al expediente y serán objeto de consideración al redactar la propuesta de resolución, según se dispone reglamentariamente⁷⁰.

c) Resolución y recursos

La competencia para dictar la resolución del procedimiento de inscripción en el Catálogo⁷¹ se distribuye entre varios órganos según se trate de BIC, en cuyo caso la competencia la ostenta el Consejo de Gobierno; de bienes de catalogación general, este supuesto será el

⁶⁶ Art. 12.1, 2 del Real Decreto 19/1995, de 7 de febrero.

⁶⁷ Art. 84 de la LRJAPAC, y art. 12.5 del Real Decreto 19/1995, de 7 de febrero.

⁶⁸ El Capítulo II, del Título XI de la LPHA, se refiere a los órganos consultivos y sus funciones.

⁶⁹ Art. 9.6 de la LPHA.

⁷⁰ Art. 13.4 del Real Decreto 19/1995, de 7 de febrero.

⁷¹ Art. 9.7 LPHA.

titular de la Consejería competente en materia de patrimonio histórico el que puede resolver el procedimiento; o de bienes incluidos en el Inventario General de Bienes Muebles del Patrimonio Histórico Español, siendo en este caso competente para resolver la persona titular de la Dirección General de Bienes Culturales e Instituciones Museísticas.

El art. 13 del Real Decreto 19/1995, de 7 de febrero, se refiere al contenido, notificación y publicación de la resolución de inscripción en el Catálogo General. Así, la misma incluirá la descripción del bien o de las partes del mismo objeto de catalogación; delimitando el entorno afectado y enumerando los bienes muebles que forman parte del mismo cuando se trate de bienes inmuebles de “inscripción específica”⁷². Además, en el caso de bienes de catalogación específica se debe añadir el texto íntegro de las instrucciones particulares. La resolución será objeto de publicación en el BOJA; no obstante, se notificará a los interesados y Ayuntamientos afectados cuando verse sobre bienes inmuebles o actividades de interés etnológico. La Jurisprudencia del Tribunal Supremo ha mantenido, entre otras, en la Sentencia de 21 de abril de 2010⁷³, el carácter reglado de la resolución de catalogación; y ello, porque “si hay elementos protegibles, la Administración necesariamente debe conferir al inmueble el nivel o grado de protección idóneo y adecuado a sus características, de forma análoga o equivalente a lo que sucede con el suelo de especial protección”, por ello considera ilegal la degradación en la protección de un bien catalogado por motivos de oportunidad.

Junto a la terminación normal del procedimiento mediante resolución expresa, cabe la caducidad como forma anormal de terminación⁷⁴. La misma se produce por el transcurso de 18 meses, desde la fecha de incoación, sin que se haya dictado y notificado la resolución. Declarada la caducidad no podrá volver a incoarse el procedimiento de inscripción en los tres años siguientes, salvo a instancia del titular del bien⁷⁵ o de al menos dos instituciones consultivas no dependientes de la Consejería competente en materia de patrimonio histórico⁷⁶. Como hemos analizado, la LPHA ha eliminado la posibilidad de iniciar el procedimiento a instancia de parte, al establecer en su art. 9.1 que “se incoará de oficio”, sin perjuicio de admitir la solicitud de incoación a instancia de persona física o jurídica. En consecuencia, la ausencia de resolución y notificación en el plazo máximo establecido produce la caducidad del procedimiento. No se admite, pues, la desestimación presunta

⁷² Estos han quedado equiparados a los BIC por la Disposición Adicional Segunda de la LPHA.

⁷³ STS de 21 de abril de 2010 (Pte. Peces Morate).

⁷⁴ Regulada en el art. 9.8 de la LPHA.

⁷⁵ El Real Decreto 19/1995, de 7 de febrero, añade a “los titulares de otros derechos sobre el mismo –bien– que se pudieran ver afectados”. Teniendo en cuenta que la anterior Ley 1/1991, del Patrimonio Histórico de Andalucía, tampoco se refería a los mismos, parece ser una previsión de desarrollo reglamentario más garantista de los derechos que puedan verse afectados en aras a una mejor protección del bien.

⁷⁶ Reales Academias, Universidades públicas de Andalucía, el Consejo Superior de Investigaciones Científicas y cuantas otras sean creadas o reconocidas por la Junta de Andalucía, según el art. 102 LPHA.

de la solicitud como recoge el art. 14 del Real Decreto 19/1995, de 7 de febrero, que además de establecer un plazo máximo de resolución de 24 meses, superior al actualmente vigente, admitía junto a la posible caducidad del procedimiento, la desestimación presunta, según que su forma de inicio fuese de oficio o a instancia de parte⁷⁷.

Por otro lado, no consideramos conforme a la LRJAPAC el art. 15 del Real Decreto 19/1995, de 7 de febrero, que admite la terminación del procedimiento mediante una resolución que deje sin efecto el procedimiento y ordene el archivo de las actuaciones cuando de la tramitación del mismo se concluya que los valores del bien no poseen relevancia suficiente para su inscripción en el Catálogo; siendo en todo caso preceptivo el informe de alguna de las instituciones consultivas previstas en la Ley. Se exige en este supuesto, además, la audiencia a los interesados, y tratándose de bienes inmuebles a los Ayuntamientos donde se encontraren situados. Más que de resolución de archivo de las actuaciones, que no está prevista como tal en la LRJAPAC, a salvo del supuesto en que se tenga al particular por desistido por no subsanar una solicitud en los procedimientos iniciados a instancia de parte (art. 71.1), se debería dictar en este caso una resolución expresa desestimatoria, cumpliendo con los requisitos exigidos en el art. 89 LRJAPAC.

Por lo que respecta al régimen de recursos administrativos que proceden contra la resolución del procedimiento de inscripción en el Catálogo General, tratándose de resoluciones del Consejo de Gobierno o del Consejero competente se considera que las mismas agotan la vía administrativa, siendo recurribles mediante recurso potestativo de reposición; mientras que en el caso de tratarse de una resolución dictada por el Director General de Bienes Culturales y Actividades Museísticas, podrá ser recurrida mediante recurso de alzada. Ello, sin perjuicio, en ambos casos, de la posibilidad de que una vez agotada la vía administrativa pueda recurrirse la resolución mediante recurso contencioso-administrativo⁷⁸.

d) Efectos de la inscripción

La inscripción de bienes en el CGPHA conlleva una serie de obligaciones y limitaciones para los propietarios, poseedores y titulares de derechos sobre los mismos, a los que nos referiremos más adelante. Pero además, implica su regulación por lo dispuesto en la LPHA para cada categoría de bienes inscritos, suponiendo ello una singular protección y tutela para los BIC, así como, la aplicación del régimen jurídico previsto en la LPHE para los bienes catalogados como integrantes del Inventario General de Bienes Muebles del Patrimonio Histórico Español. Ese importante régimen de protección que deriva de la ins-

⁷⁷ Así, lo admitía el art. 9.2 del Real Decreto 19/1995, en desarrollo del art. 9.1 de la Ley 1/1991, de 3 de julio, del Patrimonio Histórico de Andalucía.

⁷⁸ Así hay que deducirlo de lo dispuesto en el art. 112 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía; del art. 9.7 de la LPHA y de los arts. 107 y ss. de la LRJAPAC.

cripción de un bien en el Catálogo General se despliega con carácter provisional desde su anotación preventiva que se produce con la Resolución de incoación del procedimiento⁷⁹.

Por otro lado, la LPHA recoge la necesidad de que determinados bienes incluidos en el Catálogo General queden inscritos en el correspondiente Registro o Inventario de la Administración General del Estado, y/o en el Registro de la Propiedad. Así, las inscripciones y anotaciones preventivas de BIC y de bienes del Inventario de Bienes Muebles del Patrimonio Histórico Español se comunicarán a la Administración General del Estado para su constancia en el Registro General y en el Inventario General de Bienes Muebles no declarados BIC, respectivamente⁸⁰. Al mismo tiempo, cuando los bienes inscritos en el Catálogo General sean bienes inmuebles, la Consejería competente en materia de patrimonio histórico instará su inclusión gratuita en el Registro de la Propiedad. Para ello será título suficiente la certificación administrativa expedida por la citada Consejería en la que se transcriba la inscripción en el CGPHA⁸¹.

e) Modificación y cancelación de la inscripción

La modificación y cancelación de la inscripción se regula en el art. 10 de la LPHA y en el art. 17 del Real Decreto 19/1995, de 7 de febrero, realizándose las mismas a través del mismo procedimiento previsto para su inscripción. La resolución de estos procedimientos corresponde al órgano competente para su inscripción. En la medida en que la inscripción de bienes inmuebles en el Catálogo General conlleva su inclusión gratuita en el Registro de la Propiedad, la correspondiente cancelación de la inscripción debe ser notificada a dicho Registro.

2. El Inventario de Bienes Reconocidos del Patrimonio Histórico Andaluz

A) Objeto y contenido

La LPHA crea junto al CGPHA otro instrumento para la protección de dicho patrimonio, el Inventario de Bienes Reconocidos del Patrimonio Histórico Andaluz (IBR)⁸². Dicho Inventario tiene por objeto facilitar la identificación de los bienes que integran dicho patrimonio, y del

⁷⁹ Art. 8.d) y art. 9.2 LPHA.

⁸⁰ Art. 9.9 LPHA.

⁸¹ Art. 12 LPHA.

⁸² Art. 13 LPHA.

mismo no forman parte los bienes que se inscriban en el CGPHA. La formación, conservación y difusión de este Inventario corresponde a la Consejería de Cultura y Deporte⁸³.

¿Qué bienes forman parte de este Inventario? Dos tipos de bienes resultan inscribibles:

- Los bienes inmuebles y los espacios vinculados a actividades de interés etnológico a los que se les reconozca como integrantes del patrimonio histórico andaluz por resolución de la Dirección General de Bienes Culturales e Instituciones Museísticas. Dicha resolución se publica en el BOJA y debe contener al menos la identificación y localización de los bienes reconocidos⁸⁴.
- Los bienes inmuebles en los que concurra algún valor artístico, histórico, arqueológico, etnológico, científico o industrial para la Comunidad Autónoma y los espacios vinculados a actividades de interés etnológico contenidos en los Catálogos urbanísticos⁸⁵, una vez que hayan sido incluidos en el Registro administrativo previsto en la normativa urbanística⁸⁶. A tal efecto, la Consejería responsable de tal registro comunicará a la Consejería de Cultura y Deporte las inscripciones que se produzcan en el mismo.

Así pues, sólo los bienes inmuebles y espacios vinculados a actividades de interés etnológico pueden formar parte de este Inventario. En el primer supuesto expuesto, la decisión de su inclusión se deja en manos de la Consejería competente en materia de patrimonio histórico andaluz, mientras que en el segundo caso, la inclusión de dichos bienes en el Inventario depende de dos hechos previos, su inclusión en un Catálogo urbanístico y su posterior reflejo en el correspondiente registro administrativo, actuaciones en las que intervienen los órganos con competencias en materia urbanística de la Administración local y de la Comunidad Autónoma de Andalucía. A tal efecto, cuando los municipios elaboren

⁸³ Hay que tener en cuenta que dicho Inventario solo se configura como una técnica de protección de los bienes inscritos en cuanto permite su identificación pero no porque establezca el régimen de protección aplicable a dichos bienes, el cual vendrá determinado en los correspondientes Catálogos urbanísticos.

⁸⁴ En este sentido, vid, la Resolución de 7 de septiembre de 2009, de la Dirección General de Bienes Culturales, por la que se incluyen en el Inventario de Bienes Reconocidos los bienes inmuebles de la arquitectura contemporánea, sitios en la provincia de Cádiz, que se relacionan en el Anexo. Según la Resolución el denominador común de estos bienes es pertenecer a la arquitectura contemporánea de todo el Siglo XX, incluyendo tanto inmuebles acotados, como espacios donde tienen cabida una amalgama de edificios de usos, formas y materiales diversos.

⁸⁵ El Proyecto de Reglamento General de la LPHA (Resolución de 26 de de septiembre de 2011, de la Dirección General de Bienes Culturales, por la que se acuerda someter a información pública el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento General de desarrollo de la LPHA) lo limita a los Catálogos urbanísticos de los municipios andaluces, sin tener en cuenta que aquellos Catálogos pueden ser aprobados también por la Consejería competente en materia de urbanismo, actual Consejería de Agricultura, Pesca y Medio Ambiente.

⁸⁶ Respeto al papel del planeamiento urbanístico en la protección del patrimonio cultural, entre otros: SÁNCHEZ GOYANES, E.: "Técnicas urbanísticas de protección del Patrimonio Cultural en el Derecho Español", en *Ciudades Patrimonio de la Humanidad de España...*, op. cit., pp. 61 y ss.

sus Catálogos urbanísticos vienen obligados por la LPHA (art. 13.3) a incluir en los mismos aquellos bienes inmuebles y espacios del Inventario que hayan sido reconocidos por Resolución de la Dirección General de Bienes Culturales e Instituciones Museísticas y que radiquen en su término municipal⁸⁷.

Los Catálogos urbanísticos se constituyen como uno de los instrumentos de planeamiento, junto al planeamiento general (Plan General de Ordenación Urbana, Planes de Ordenación Intermunicipal y Planes de Sectorización) y los planes de desarrollo (Planes Parciales de Ordenación, Planes Especiales y Estudios de Detalle)⁸⁸. Regulados en el art. 16 de la *Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía* (LOUA), tienen por objeto complementar las determinaciones de los instrumentos de planeamiento relativas a la conservación, protección y mejora del patrimonio urbanístico, arquitectónico, histórico, cultural, natural y paisajístico⁸⁹. A tal efecto, deben contener la relación detallada y la identificación de los bienes y espacios que por reunir aquellos valores deban de ser objeto de una especial protección. Los Catálogos pueden formar parte de los instrumentos de planeamiento, o bien, ser aprobados de forma independiente por remisión de aquellos. La competencia para su aprobación corresponde a los municipios si se trata de Catálogos de ámbito municipal y a la Consejería competente en materia de urbanismo cuando tengan incidencia o interés supramunicipal⁹⁰. Además, la aprobación definitiva de las innovaciones que se produzcan en los Catálogos de ámbito municipal requiere de informe previo de dicha Consejería, el cual se emitirá en el plazo de un mes desde la aportación del expediente completo⁹¹.

Todos los bienes y espacios contenidos en los Catálogos aprobados se deben incluir por la Consejería competente en materia de urbanismo en el Registro administrativo de ins-

⁸⁷ Art. 13.3 LPHA. A tal efecto, el Proyecto de Reglamento General de desarrollo de la LPHA, prevé que los Ayuntamientos dirijan consulta a la Dirección General competente en materia de patrimonio histórico cuando procedan a la redacción, modificación, actualización o revisión de sus Catálogos urbanísticos, para que aquella les informe de los bienes inmuebles y espacios vinculados a actividades de interés etnológico situados en su término municipal que hayan sido incluidos en el Inventario de Bienes Reconocidos en virtud de resolución expresa (art. 28.2 del Proyecto).

⁸⁸ Art. 7.1 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía. Al respecto, BECERRA GARCÍA, J. M.: "El Patrimonio Histórico y Planeamiento Urbanístico en Andalucía", en la obra colectiva *El nuevo marco legal del Patrimonio Histórico Andaluz...*, op. cit., pp. 31 y ss.; VERA JURADO, D. J. e ILDEFONSO HUERTAS, R.: "La ordenación urbanística", en la obra colectiva *Derecho Urbanístico de Andalucía (Comentarios a la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía)*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2003, p. 76.

⁸⁹ El art. 86 del Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento Urbanístico dispone que los Catálogos contendrán relaciones de monumentos, jardines, parques naturales o paisajes que, por sus singulares valores o características, hayan de ser objeto de una especial protección.

⁹⁰ Arts. 31.1.B.e) y 2.B.b) de la LOUA.

⁹¹ Art. 31, apartado 1º y apartado 2º de la LOUA.

trumentos de planeamiento a que se refiere el art. 40 de la LOUA⁹². Este artículo alude al Registro de instrumentos de planeamiento que deben llevar tanto los Ayuntamientos como la Consejería competente en materia de urbanismo, según quien ostente la competencia para la aprobación de los mismos. De este modo, en el Registro de instrumentos de planeamiento aprobados por la Consejería competente deberán figurar los bienes y espacios catalogados por los municipios como de especial interés arquitectónico, histórico, cultural, natural..., así como, aquellos catalogados por la citada Consejería y que tengan una incidencia o interés supramunicipal⁹³. Al respecto, es necesaria la colaboración entre los municipios y la Consejería competente en materia de urbanismo, y entre ésta y la Consejería competente en materia de patrimonio histórico andaluz a la que se deben comunicar las inscripciones que se produzcan en el citado Registro.

En definitiva, la conformación del Inventario de Bienes Reconocidos queda en manos de los municipios mediante la aprobación de los Catálogos urbanísticos municipales, en manos de la Consejería competente en materia de urbanismo mediante los Catálogos urbanísticos con incidencia o interés supramunicipal que apruebe; y de forma más directa, queda a disposición de la Dirección General de Bienes Culturales e Instituciones Museísticas como órgano con competencias en patrimonio histórico andaluz.

La creación del IBR garantiza que la consulta de estos bienes inmuebles y espacios reconocidos no se encuentre dispersa. Y ello, por cuanto que si se acude al Registro administrativo de instrumentos de planeamiento de la Consejería competente en materia de urbanismo pueden no figurar aquellos bienes y espacios reconocidos por Resolución de la Dirección General de Bienes Culturales e Instituciones Museísticas, los cuales sólo figurarán en los correspondientes Catálogos Urbanísticos municipales cuando con ocasión de su elaboración o modificación se proceda a su inclusión⁹⁴. Una vez aprobados se comunicarán al Registro Administrativo Autonómico.

B) Procedimiento de inclusión y exclusión de Bienes en el IBR

La formación, conservación y difusión de dicho Inventario es competencia de la Consejería de Cultura y Deporte (art. 13.1 LPHA). ¿Pero cual es el procedimiento de inclusión de los

⁹² Según dispone el art. 16.3 de la LOUA.

⁹³ El Proyecto de Reglamento General de la LPHA, ha limitado, sin apoyo legal, los bienes inmuebles y espacios de naturaleza etnológica que pueden ser incluidos en el Inventario, al referirlos exclusivamente a los que “se hallen incluidos en Catálogos urbanísticos de los municipios de la Comunidad Autónoma de Andalucía” (art. 25.2 del Proyecto).

⁹⁴ Ello sin perjuicio de que un bien o espacio reconocido como integrante del patrimonio histórico andaluz, por su incidencia o interés supramunicipal no deba figurar en un Catálogo urbanístico municipal sino en un Catálogo urbanístico aprobado por la Consejería competente en materia de urbanismo, respecto de los cuales la LPHA no exige que reflejen los bienes y espacios del Inventario declarados por resolución de la citada Dirección General.

bienes inmuebles y espacios vinculados a actividades de carácter etnológico en el Inventario? La LPHA no regula el procedimiento para la formación del Inventario, que si bien parece ser automático en caso de tratarse de los inmuebles de interés artístico, cultural... y espacios vinculados a actividades de interés etnológico contenidos en Catálogos urbanísticos, una vez que hayan sido incluidos en el Registro administrativo de instrumentos de planeamiento urbanístico y se comuniquen a la Consejería de Cultura y Deporte, no obstante, en el caso de reconocimiento a través de resolución de la Dirección General competente en materia de patrimonio histórico, se hace necesario determinar el procedimiento a seguir. La falta de desarrollo reglamentario de la LPHA de 2007 y su no previsión en la anterior regulación normativa, nos lleva a centrarnos en la única Resolución de dicha Dirección General existente hasta el momento en la materia, la Resolución de 7 de septiembre de 2009⁹⁵. En la misma se relata brevemente el procedimiento seguido al efecto, determinando que el mismo se inició por Resolución de la citada Dirección General que ordenaba la incoación del procedimiento para incluir en el Inventario los bienes inmuebles de la arquitectura contemporánea sitios en la provincia de Cádiz, concediéndose trámite de audiencia a los interesados y a los municipios donde radican los inmuebles afectados, ello en virtud de lo dispuesto en la LPHA y en la LRJAPAC. Respecto de los interesados a los que no se pudo efectuar la notificación se acudió a la notificación mediante publicación en el BOJA y en el tablón de anuncios de varios Ayuntamientos. A los escritos de alegaciones contestó la Delegación Provincial de Cultura en Cádiz. Finalizada la instrucción del procedimiento, éste termina con Resolución de la Dirección General de Bienes Culturales, en este caso, declarando la inclusión de los citados bienes en el IBR.

El Proyecto de Reglamento General de la LPHA, dedica su Título II, Capítulo II al Inventario de Bienes Reconocidos del Patrimonio Histórico Andaluz, atribuyendo las competencias respecto al mismo a la Consejería competente en materia de patrimonio histórico, a través de la Dirección General de Bienes Culturales, quien deberá establecer las normas para la gestión, consulta y acceso al mismo. El citado Proyecto regula el procedimiento de inclusión de bienes inmuebles y espacios vinculados a actividades de interés etnológico mediante resolución de la Dirección General competente en materia de patrimonio histórico (art. 26) y el procedimiento de inclusión de dichos bienes y espacios cuando figuren en Catálogos urbanísticos (art. 27). En el primer supuesto, el procedimiento puede iniciarse de oficio o a instancia de parte⁹⁶. En este caso, cualquier persona física o jurídica podrá instar dicha inclusión mediante solicitud razonada en la que se identifique de forma precisa el bien y en la que se debe acreditar la concurrencia del interés histórico, artístico, cultural..., o sea, los valores a que se refiere el art. 2 LPHA. El plazo para resolver el procedimiento será de tres meses, transcurrido el cual sin haberse dictado y notificado la co-

⁹⁵ Resolución de 7 de septiembre de 2009, de la Dirección General de Bienes Culturales, por la que se incluyen en el Inventario de Bienes Reconocidos del Patrimonio Histórico Andaluz los bienes inmuebles de la arquitectura contemporánea, sitios en la provincia de Cádiz, que se relacionan en su Anexo.

⁹⁶ Aunque el Proyecto dice que la inclusión se realizará siempre de oficio, a continuación determina que cabe solicitud de inclusión por cualquier persona física o jurídica.

respondiente resolución del procedimiento, la misma se entenderá desestimada⁹⁷, o sea, se considera denegada la inclusión del bien o espacio en el Inventario⁹⁸. La Resolución se publicará en el BOJA y se notificará al Ayuntamiento correspondiente para que proceda a la inclusión del bien o espacio en el Catálogo urbanístico del municipio.

Por lo que respecta, al procedimiento de inscripción de bienes inmuebles o espacios vinculados a actividades etnológicas, el art. 27 del Proyecto de Reglamento General de la LPHA, determina su inclusión en el Inventario de todos aquellos que se hallen contenidos en los Catálogos urbanísticos e inscritos en el Registro administrativo que, a estos efectos, prevé la legislación urbanística de Andalucía. Como ya hemos puesto de manifiesto, esta legislación urbanística recoge dos tipos de Catálogos urbanísticos, los aprobados por municipios y los aprobados por la Consejería competente en materia de urbanismo, que incluyen bienes históricos, artísticos... de incidencia o interés supramunicipal⁹⁹. Una vez inscritos dichos bienes y espacios en el Registro Administrativo de Instrumentos de Planeamiento, el órgano encargado de este Registro urbanístico comunicará a la actual Dirección General de Bienes Culturales e Instituciones Museísticas los bienes inmuebles o espacios objeto de inscripción y todos los datos necesarios para su completa descripción e identificación, incluyendo la indicación expresa del nivel de protección asignado por el Catálogo o instrumento urbanístico y los aspectos fundamentales de su régimen jurídico¹⁰⁰. Esta comunicación deberá efectuarse en el plazo de un mes a contar desde la inscripción del bien o espacio en el Registro (art. 27.2 del Proyecto).

En cuanto a la exclusión de bienes inmuebles y espacios del IBR, el art. 29 del Proyecto de Reglamento General de la LPHA, establece que se seguirá el mismo procedimiento que para su inclusión. De ello se deduce que aquellos bienes que hayan sido incluidos por resolución de la citada Dirección General requieren una resolución expresa de la misma que determine su exclusión, lo que deberá tener su correspondiente reflejo en el Catálogo Urbanístico municipal que se vea afectado. Al mismo tiempo, la exclusión de un bien inmueble o espacio vinculado a actividades de carácter etnológico de un Catálogo Urbanístico,

⁹⁷ Ello vulnera lo dispuesto en el art. 43.1 de la LRJAPAC, que establece como regla general el silencio positivo, salvo que se establezca el silencio negativo por ley. Y ello porque la Ley 1/2001, de 12 de julio, que establece el plazo y el sentido del silencio en procedimientos tramitados por la Comunidad Autónoma, modificada por Decreto-Ley 1/2009, de 24 de febrero, no ha incluido el procedimiento de inscripción de bienes en el Inventario de Bienes Reconocidos como uno de los supuestos de silencio negativo, lo que podía haberse hecho en dicho Decreto-Ley.

⁹⁸ Debería añadirse "o caducado el procedimiento" para el caso en que el mismo se inicie de oficio.

⁹⁹ El art. 27.1 del Proyecto de Reglamento General de la LPHA, es más conforme con la redacción contenida en el art. 13.2 de la LPHA, que la que se deduce del art. 25.2 del Proyecto, que la circunscribe a aquellos bienes incluidos en Catálogos urbanísticos municipales.

¹⁰⁰ Entendemos que si estos datos se hacen constar en el Inventario, el mismo deja de ser un mero instrumento de protección a través de la difusión de los bienes inscritos para contener el régimen jurídico aplicable a dichos bienes, régimen ya contenido en los correspondientes Catálogos Urbanísticos.

ya lo realice un municipio o la Consejería competente en materia de urbanismo, producirá su exclusión del Inventario. No obstante, en este supuesto el Proyecto de Reglamento General de la LPHA, incorpora una importante limitación. Así, los municipios no podrán proceder a la descatalogación urbanística de aquellos bienes o espacios que se hayan incluido en el IBR mediante resolución de la Dirección General competente, si previamente no ha sido anotada su baja en dicho Inventario (art. 29.2 del Proyecto).

Junto a estos supuestos de exclusión expresa de bienes y espacios del Inventario, el Proyecto de Reglamento se refiere a un caso que podríamos calificar de exclusión implícita, que se produce cuando concluye el procedimiento de inscripción de un bien en el Catálogo General del Patrimonio Histórico si dicho bien figuraba en el citado Inventario (art. 20.3 del Proyecto).

3. Régimen jurídico aplicable a los bienes que integran el Patrimonio Histórico Andaluz

La LPHA contempla en su art. 8 un régimen específico de protección para los bienes inscritos en el Catálogo General, el cual difiere según se trate de BIC, de bienes de catalogación general o de bienes del Inventario de Bienes Muebles del Patrimonio Histórico Español.

Junto a este régimen específico de protección, ya analizado, el Capítulo III, del Título I de la LPHA contiene un régimen general de protección aplicable principalmente a los bienes incluidos en el Catálogo General, así como, algunas determinaciones referidas a los bienes que integran el Inventario de Bienes Reconocidos. Analicemos este régimen general de protección.

A) Régimen de protección aplicable a los bienes y actividades inscritos en el CGPHA

La protección que se dispensa a estos bienes podemos clasificarla en atención a las obligaciones que dicha inscripción conlleva para los titulares de los bienes y las potestades administrativas que se reserva la Administración competente en materia de patrimonio histórico.

a) Obligaciones de las personas titulares o poseedoras de estos bienes

Las personas propietarias o simples poseedoras de bienes integrados en el CGPHA tienen las siguientes obligaciones (art. 14 LPHA), cuyas condiciones de cumplimiento se determinarán reglamentariamente:

- Conservar, mantener y custodiar el bien de manera que se garantice la salvaguardia de sus valores artísticos, históricos, arqueológico, documental, entre otros¹⁰¹.
- Colaborar con la Administración pública, en concreto les corresponde: a) permitir la inspección por las personas y órganos competentes de la Administración de la Junta de Andalucía; b) admitir su estudio por las personas investigadoras acreditadas por dicha Administración; y c) facilitar la información que pidan las Administraciones públicas competentes sobre el estado de los bienes y su utilización.
- Permitir la visita pública gratuita cuando se trate de un BIC. Dicha visita deberá permitirse al menos 4 días al mes, en días y horas previamente señalados, constando esta información de manera accesible y pública a los ciudadanos en lugar adecuado del BIC. No obstante, este deber se relativiza mediante dos posibles medidas:
 - La Consejería competente en materia de patrimonio histórico puede dispensar total o parcialmente de aquella obligación cuando medie causa justificada¹⁰².
 - Tratándose de bienes muebles se podrá acordar como obligación sustitutoria el depósito del bien en un lugar que reúna las condiciones adecuadas de seguridad y exhibición durante un periodo máximo de 5 meses al año o, preferentemente, su préstamo temporal a la Consejería de Cultura y Deporte para la organización de exposiciones.

De las citadas obligaciones han merecido una especial atención normativa la potestad de inspección de que goza la Administración de la Junta de Andalucía y la obligación de facilitar el estudio de los bienes integrados en el CGPHA por investigadores acreditados. La función de inspección se regula en los arts. 103 a 105 de la LPHA, que la atribuye a la Consejería competente en materia de patrimonio histórico, a través de los centros directivos y unidades orgánicas que se determinen reglamentariamente. El personal inspector tendrá la condición de agente de la autoridad y deberá estar provisto de la correspondiente acreditación. Los documentos públicos de inspección formalizados por la Administración tendrán valor probatorio de los hechos que figuren en los mismos.

El art. 21 del Decreto 19/1995, de 7 de febrero, desarrolla la función de inspección respecto de los bienes inscritos en el CGPHA, cuya ejecución material podrá delegarse por la Consejería de Cultura y Deporte en las Administraciones locales y órganos de gestión del patrimonio histórico. El contenido de la inspección consiste en la visita y el examen

¹⁰¹ Al respecto, la Consejería competente en materia de patrimonio histórico artístico podrá asesorar sobre las obras y actuaciones precisas para dar cumplimiento al deber de conservación, según dispone el art. 31.1 del Proyecto de Reglamento General de la LPHA.

¹⁰² La indeterminación del concepto, a salvo de previsión que lo concrete en el Reglamento, abre la puerta a las presiones de titulares privados de bienes inscritos para cercenar esa obligación de permitir un régimen de visitas gratuitas.

directo de los bienes a efectos de su estudio y comprobación del cumplimiento de la normativa sobre patrimonio histórico andaluz y, en su caso, la constatación de situaciones de emergencia.

El procedimiento de inspección se inicia notificando al propietario, titular del derecho o poseedor para que señale día y hora para la realización de la inspección, que salvo causa justificada no deberá ser posterior a 15 días contados a partir de la fecha de la notificación. El Decreto 19/1995, prevé dos supuestos en los que corresponderá a la Consejería determinar la fecha de la inspección, el primero, en el caso en que no se atendiera el requerimiento o se negaran a permitir el acceso a los bienes, en cuyo caso se fijará el día y hora de la inspección, que se les comunicará advirtiéndole que si no la permiten se empleará la ejecución forzosa. El segundo, cuando existan indicios o sospechas de que se han realizado actuaciones sobre los bienes inscritos sin la correspondiente autorización o de que han sido dañados o corren peligro de deterioro, en cuyo caso la inspección se realizará previa notificación con 24 horas de antelación.

No obstante, para la entrada en el bien, el Reglamento prevé que la autoridad que haya iniciado el procedimiento “podrá” recabar del Juzgado de Instrucción la correspondiente autorización judicial que le habilite para la entrada en el bien objeto de inspección. Esta referencia hemos de entenderla hoy derogada por el art. 8.6 de la *Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa* de 1998, y por el art. 91.2 de la *Ley Orgánica del Poder Judicial* de 1985, que atribuyen aquella competencia autorizatoria a los Juzgados de lo Contencioso-Administrativo cuando se requiera la entrada en domicilio o restantes edificios o lugares cuyo acceso requiera el consentimiento del titular, para la ejecución forzosa de actos administrativos. Además, la obtención de dicha autorización no es algo opcional, sino obligatoria a falta del consentimiento del afectado por la ejecución de un acto administrativo que requiera la entrada en domicilio¹⁰³.

Por lo que respecta a la obligación de facilitar el estudio de los bienes integrados en el CGPHA a los investigadores acreditados, el art. 22 del Decreto 19/1995, de 7 de febrero, regula las condiciones de cumplimiento¹⁰⁴. Dichos investigadores, una vez acreditados por la Junta de Andalucía, deben realizar una solicitud razonada a los propietarios, titulares de derechos o poseedores de los bienes inscritos. Si estos no les permitieran el acceso podrán dirigirse a la Dirección General de Bienes Culturales e Instituciones Museísticas exponiendo tal circunstancia y solicitando su intervención. Esta Dirección General, si estima fundada la solicitud se dirigirá al propietario, titular del derecho o poseedor del bien para que en el plazo de 10 días presente las alegaciones que estime oportunas, y una vez examinadas éstas, dictará resolución motivada que se notificará a ambas partes. Si esa

¹⁰³ Art. 96.3 de la LRJAPAC.

¹⁰⁴ Idéntica redacción, a salvo de la eliminación de algún apartado, contiene el art. 32 del Proyecto de Reglamento General de la LPHA.

resolución es favorable al investigador contendrá un requerimiento fijando el periodo de tiempo en que deberá permitirse el acceso al bien para su estudio. Si el bien fuese de naturaleza mueble, el titular o poseedor podrá optar por depositarlo en un centro de carácter público durante el tiempo necesario para su investigación. El estudio se llevará a cabo de manera que quede garantizada la seguridad e integridad del bien.

Entre las potestades que ostenta la Consejería competente en materia de patrimonio histórico respecto de las condiciones de cumplimiento de la citada obligación destacan: a) la posibilidad de adoptar medidas de ejecución forzosa cuando los titulares de los bienes se nieguen a permitir la investigación de los mismos o adopten medidas que la imposibiliten; b) la autorización –que también debe otorgarla el propietario del bien– de técnicas de análisis o de reproducción que puedan conllevar riesgo para el bien; y c) establecer el procedimiento que considere oportuno para la acreditación de investigadores del patrimonio cultural¹⁰⁵.

b) Potestades que se reserva la Administración autonómica sobre los bienes inscritos en el CGPHA

La LPHA recoge tres potestades administrativas que tienen por objeto la protección de los bienes inscritos en el CGPHA: a) el dictar órdenes de ejecución de obras o actividades para garantizar su conservación, mantenimiento y custodia¹⁰⁶; b) el ejercicio del derecho de tanteo y retracto en las transmisiones de los bienes inscritos; c) y, la más drástica, la expropiación total o parcial del bien. Estas potestades se encuentran principalmente en manos de la Consejería de Cultura y Deporte, pero no se excluye su ejercicio por los municipios.

b.1) Órdenes de ejecución de obras y actividades de conservación, mantenimiento y custodia.

El art. 15 de la LPHA establece que la Consejería de Cultura y Deporte podrá ordenar a las personas titulares de bienes inscritos en el CGPHA la ejecución de obras o la realización de

¹⁰⁵ Esta referencia no se ha incluido en el art. 32 del Proyecto de Reglamento General de la LPHA, lo que consideramos que no excluye esta potestad de la Consejería competente que se entiende implícita en la exigencia de que el estudio de los bienes que integran el patrimonio histórico andaluz se realice por “investigadores acreditados”.

¹⁰⁶ El ejercicio diligente de esta potestad limitará la presentación de quejas ante el Defensor del Pueblo por inactividad administrativa, hoy escasas, como pone de manifiesto Ávila Rodríguez, C. M^o: El Defensor del Pueblo..., op. cit., p. 164; o la presentación del correspondiente recurso contencioso-administrativo.

actividades que sean necesarias para su conservación, mantenimiento y custodia¹⁰⁷. Estas órdenes de ejecución, a diferencia de las que pueden dictar los municipios en ejercicio de sus competencias de disciplina urbanística, no eximen a sus destinatarios de la obligación de obtener de otras Administraciones públicas las licencias o autorizaciones que correspondan. Por lo tanto, hay que entender que dichas órdenes de ejecución no eximen de la necesidad de contar con licencia urbanística¹⁰⁸.

En el caso en que el coste de las obras o actuaciones ordenadas por la Consejería excedieran del 50% del valor total del bien¹⁰⁹, se pueden plantear dos supuestos:

- El primero, que la Consejería quiera adquirir el bien para ella o para un tercero, en cuyo caso los destinatarios de las órdenes de ejecución pueden liberarse de la carga ofreciendo a la Consejería, la transmisión de sus derechos sobre el bien¹¹⁰. El precio de transmisión será el resultado de detracer del valor total del bien el coste de las obras o actuaciones impuestas; que no olvidemos que debe superar el 50% de dicho valor¹¹¹. Hemos de entender que aunque las órdenes de ejecución pueden tener como destinatarios a “simples poseedores de bienes”, esta facultad de disposición o transmisión del

¹⁰⁷ El art. 23 del Decreto 19/1995, de 7 de febrero, dispone que la Consejería a la vista de los informes técnicos de los que se desprenda la necesidad de esas obras o actuaciones notificará a los propietarios o titulares de derechos sobre los mismos las actuaciones a llevar a cabo, su coste y ejecución. Recibida la notificación dispondrán de un mes para efectuar alegaciones, liberarse de la ejecución en los términos del art. 26 o manifestar su conformidad con las medidas propuestas. Transcurrido ese plazo se les requerirá para que ejecuten las actuaciones ordenadas, fijando las condiciones y plazos en que se llevarán a cabo, apercibiéndoles de que en caso de incumplimiento se procederá a la ejecución forzosa. En términos similares se pronuncia el art. 35 del Proyecto de Reglamento General de la LPHA.

Además, la Consejería de Cultura y Deporte podrá ordenar la realización de actuaciones de emergencia cuando se produzcan situaciones que entrañen riesgo grave para las personas o para los bienes inscritos en el CGPHA (art. 23.5 LPHA).

¹⁰⁸ En este sentido, el art. 169.3 de la LOUA, dispone que no están sujetas a previa licencia urbanística las obras que sean objeto de las órdenes de ejecución que se dicten por los municipios para la realización de obras de reparación, conservación y rehabilitación de edificios y construcciones deterioradas, en condiciones deficientes para su uso legítimo, o cuando se pretenda la restitución de su aspecto originario.

¹⁰⁹ La LPHA de 2007, toma como referencia el límite al deber de conservación que tiene todo propietario, que la normativa urbanística fija en “la mitad del valor de una construcción de nueva planta, con similares características e igual superficie útil o, en su caso, de dimensiones equivalentes a la preexistente, realizada con las condiciones necesarias para que su ocupación sea autorizada” (art. 155.3 LOUA).

¹¹⁰ Este ofrecimiento se realizará mediante escrito dirigido a la Consejería competente en el plazo fijado para la iniciación de las actuaciones ordenadas. Una vez recibida la oferta la Consejería dispone de 15 días para responder (art. 26, apartados 3º y 4º del Decreto 19/1995, de 7 de febrero). Dicho plazo se aumenta a un mes en el art. 36.4 del Proyecto de Reglamento General de la LPHA.

¹¹¹ Esta posibilidad de liberarse de las órdenes de ejecución mediante transmisión del bien, regulada en la LPHA, difiere y prevalece –dado su rango normativo– sobre la regulación que de dicha liberación realiza el art. 26.1 del Decreto 19/1995, de 7 de febrero, el cual la vincula a la “transmisión de cualquier título posesorio y del derecho de propiedad o usufructo por plazo superior a 25 años”. El nuevo art. 36 del Proyecto de Reglamento General de la LPHA, contiene una redacción ajustada a lo dispuesto en el art. 15 de la LPHA.

bien solo la ostenta el propietario. Con lo cual, si el bien está siendo poseído por otra persona en virtud de cualquier título será necesario resolver la situación o minorar el precio de transmisión.

- El segundo, que la Consejería opte por no adquirir el bien ofrecido, en cuyo caso el propietario, titular del derecho o poseedor del bien vendrá obligado a adoptar únicamente aquellas previsiones que se declaren prioritarias por la Consejería y cuyo coste no supere el 50% del valor del bien (art. 15.3 LPHA).

Cabría un tercer supuesto, cuando el propietario del bien o derecho no opte por transmitirlo estando la Consejería dispuesta a adquirirlo. En tal caso, la Consejería al no poder adquirir podría imponer aquellas obras o actuaciones que no superen el 50% del valor del bien, como dispone el art. 15.3 de la LPHA y se deduce del art. 155.5 de la LOUA.

¿Pero qué medidas de ejecución forzosa cabe aplicar para el caso de que voluntariamente no se atiende a las órdenes de ejecución? Para el supuesto en que voluntariamente no se proceda a cumplir las órdenes de ejecución, ni –cuando se supere el 50% del valor del bien– se opte por su transmisión o por ejecutar aquellas actuaciones que se declaren prioritarias por la Consejería, ésta podrá decidir la medida de ejecución forzosa que procede: la imposición de multas coercitivas¹¹² o la ejecución subsidiaria¹¹³.

Las multas coercitivas se impondrán con una periodicidad mensual y por importe del 10% del coste de las obras o actuaciones impuestas¹¹⁴. No se ha previsto un tope máximo a la imposición de estas multas¹¹⁵ ni se ha clarificado que en el supuesto en que se impu-

¹¹² La multa coercitiva es uno de los medios de ejercer la autotutela ejecutiva y carece, pues, de fundamento sancionador como reiteradamente ha manifestado el Tribunal Constitucional (STC 22/1984, de 17 de febrero, 144/1987, de 23 de septiembre o 239/1988, de 14 de diciembre..., entre otras). Por ello no se entiende que el art. 37.3 del Proyecto de Reglamento General de la LPHA, cuando se refiere a las multas coercitivas prevea que las impuestas por la Consejería competente en materia de patrimonio histórico en *concepto de sanciones* se destinarán a la conservación de los bienes integrantes del patrimonio histórico de que sea titular o gestione la Comunidad Autónoma de Andalucía. Si se está refiriendo a multas coercitivas, como parece indicar la ubicación de esta previsión normativa, sobra la referencia a “en concepto de sanciones”, porque como dispone el art. 99.2 de la LRJAPAC, “la multa coercitiva es independiente de las sanciones que puedan imponerse con tal carácter y compatible con ellas”. Si por el contrario se refiere a multas impuestas por infracciones cometidas a la normativa sobre patrimonio histórico andaluz, debe eliminarse como apartado 3º del art. 37 dedicado a las multas coercitivas.

¹¹³ Art. 16 LPHA. Ello, sin perjuicio de la apertura del correspondiente expediente sancionador y del ejercicio, en su caso, de la potestad expropiatoria, como señala el art. 23.4 del Decreto 19/1995, de 7 de febrero.

¹¹⁴ El art. 27 del Decreto 19/1995, de 7 de febrero, prevé que cuando exista desacuerdo sobre el coste de las actuaciones ordenadas, la Consejería competente y los titulares de los bienes podrán acordar someterse al arbitrio pericial y solicitar del Colegio profesional competente la designación de perito que realice una estimación independiente, que tendrá carácter vinculante para las partes.

¹¹⁵ Ese límite máximo en cuanto a multas coercitivas impuestas por los municipios por incumplimiento injustificado de las órdenes de ejecución se fija en un máximo de 10 multas (art. 158.2.b) LOUA).

sieran multas coercitivas por no cumplir la orden de ejecución, sin haber optado por la transmisión del bien, el 10% de su cuantía debe tener como referencia “el coste de las obras o actuaciones impuestas”, *que no podrá superar el 50% del valor del bien*, si no se quiere vulnerar lo dispuesto en el art. 155.5 de la LOUA. Así, la LOUA, tras determinar que el contenido normal del deber de conservación está representado por la mitad del valor de una construcción de nueva planta...(art. 155.3), prevé que las obras de conservación y rehabilitación que rebasen el contenido del deber normal de conservación se ejecutarán a costa de la entidad que lo ordene en la cuantía que exceda de dicho deber (art. 155.5). A la vez que procede la declaración de situación legal de ruina urbanística cuando el coste de las reparaciones necesarias para devolverla a una adecuada estabilidad, seguridad y consolidación estructural supere el límite del deber normal de conservación (art. 157.1.a) de la LOUA)¹¹⁶. Esta declaración de ruina constituye al propietario en la obligación de proceder, a su elección, a la completa rehabilitación o a la demolición, salvo que se trate –como sería el caso– de una construcción o edificación catalogada, protegida, o sujeta a procedimiento dirigido a la catalogación o al establecimiento de un régimen de protección integral, en cuyo caso no procede la demolición; o bien, adoptar las medidas urgentes y realizar los trabajos y las obras necesarias para mantener o recuperar la estabilidad o la seguridad, en los restantes supuestos (art. 157.3 LOUA)¹¹⁷.

Si la Consejería opta por la ejecución subsidiaria a cargo del obligado a realizar las obras o actuaciones de conservación, mantenimiento o custodia podrá exigirle el pago del importe previsto para los obras por anticipado, procediéndose a la liquidación definitiva una vez finalizadas. Para el caso en que el pago no se haya hecho efectivo por el procedimiento recaudatorio, se prevé una medida de gran interés para la protección de los bienes catalogados y que viene a cumplimentar la potestad de tanteo y retracto y la expropiatoria de que goza la Administración autonómica sobre estos bienes. Nos referimos a la posibilidad que tiene la Administración de minorar el precio del bien, cuando lo adquiera por compraventa, tanteo o retracto o por expropiación con fines culturales en el plazo de 10 años contados desde la liquidación del gasto¹¹⁸, en la cantidad efectivamente invertida y los intereses de demora en la ejecución subsidiaria de las obras o actuaciones. Ello con la limitación de que la deuda no se haya extinguido, o sea, no haya prescrito¹¹⁹.

¹¹⁶ La LPHA contiene previsiones específicas para los supuestos de declaración de ruina y demoliciones referidas a bienes inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz en los arts. 37 a 39.

¹¹⁷ Sobre la ruina de los bienes inmuebles integrantes del patrimonio histórico español como límite al deber de conservación y mantenimiento impuesto por la normativa urbanística y del patrimonio histórico, vid, ALEGRE ÁVILA, J. M.: *Evolución y régimen jurídico...*, op. cit., pp. 170 y ss.; sobre la regulación de la ruina y las demoliciones de bienes integrantes del patrimonio histórico andaluz, vid, BARRERO RODRÍGUEZ, C.: “Las innovaciones de la Ley 14/2007, de 26 de noviembre...”, op. cit., pp. 100 y ss.

¹¹⁸ La LPHA ha ampliado este plazo, que el Decreto 19/1995, de 7 de febrero, fijaba en 5 años en el art. 25 referido a la ejecución subsidiaria.

¹¹⁹ Art. 16.3 LPHA. En los mismos términos el art. 38 del Reglamento General de la LPHA.

b.2) La potestad expropiatoria de bienes inscritos en el CGPHA o del entorno.

La expropiación de bienes de valor artístico, histórico y arqueológico se regula en el Capítulo III, del Título III de la Ley de Expropiación Forzosa de 1954, y en los arts. 92 a 96 de su Reglamento de desarrollo¹²⁰. Normativa general que hemos de complementar con las previsiones recogidas en la LPHE¹²¹ y en la LPHA.

Así, el art. 18 de la LPHA, prevé una potestad expropiatoria por causa de interés social muy amplia amparada en la existencia de bienes inscritos en el CGPHA. No solo se admite la expropiación de aquellos bienes sino que se permite la expropiación de bienes de su entorno. En el primer caso, dicha potestad puede ejercerla la Administración autonómica cuando se incumpla alguna de las obligaciones establecidas en la legislación de patrimonio histórico andaluz respecto de los bienes inscritos en el CGPHA, y puede ser una expropiación total o parcial del bien¹²².

En el segundo supuesto, se consideran de interés social a efectos expropiatorios las obras y adquisiciones necesarias para la contemplación de bienes catalogados, para facilitar la conservación de los mismos o eliminar los usos incompatibles u otras circunstancias que atenten contra los valores y seguridad de aquellos bienes¹²³.

El ejercicio de esta potestad expropiatoria lo ostenta la Administración de la Junta de Andalucía. No obstante, las Entidades locales podrán acordar también la expropiación de dichos bienes notificándolo previamente a la Administración autonómica, que goza de prioridad en su ejercicio¹²⁴.

b.3) La potestad de tanteo y retracto¹²⁵.

La obligación de notificar la transmisión por parte de titulares y subastadores.

Las transmisiones onerosas de la propiedad o cualquier otro derecho real de uso o disfrute de los bienes muebles o inmuebles inscritos en el CGPHA estarán sometidas al derecho de

¹²⁰ Decreto de 26 de abril de 1957.

¹²¹ Arts. 36.4 y 37.3 LPHE. Respecto de esta regulación, vid, ALEGRA ÁVILA, J. M.: *Evolución y régimen jurídico del Patrimonio Histórico*, Ministerio de Cultura, 1994, pp. 109-110.

¹²² El art. 33 del Decreto 19/1995, de 7 de febrero, exige una resolución motivada que declare aquel incumplimiento, tras la apertura de expediente en el que debe darse audiencia a los interesados.

¹²³ Vid, art. 82 de la LEF, y art. 34 del Decreto 19/1995, de 7 de febrero.

¹²⁴ Art. 18.3 LPHA. En el mismo sentido, el art. 37.3 de la LPHE, y el art. 34, apdos. 2º, 3º y 4º del Decreto 19/1995, de 7 de febrero.

¹²⁵ Al derecho de tanteo y retracto que puede ejercer el Estado sobre bienes de valor artístico, histórico y arqueológico, vid, arts. 97 a 100 del Decreto 26 de abril de 1957, por el que se aprueba el Reglamento de Expropiación Forzosa.

tanteo y retracto en los términos dispuestos en el art. 17 de la LPHA¹²⁶. Para ello el titular del bien deberá notificar la transmisión con dos meses de antelación, indicando el precio y condiciones en que se pretendan enajenar a la Consejería de Cultura y Deporte y a los municipios donde radiquen los bienes¹²⁷. Durante dicho plazo de dos meses la Consejería competente podrá ejercitar el derecho de tanteo para sí o para las Entidades locales y otras entidades de derecho público o entidades privadas sin ánimo de lucro que tengan una destacada finalidad cultural¹²⁸. En tal caso, la Consejería o Entidad beneficiaria deberá abonar el precio por el que se iba a enajenar el bien¹²⁹.

El derecho de retracto lo ostenta la Administración autonómica¹³⁰ para el caso en que no se efectuara la citada notificación o se realizase la transmisión por un precio o condiciones distintas de las notificadas¹³¹. Este derecho de retracto se ejercerá en el plazo de 6 meses siguientes a la fecha “en que tenga conocimiento explícito y fehaciente de la transmisión” (art. 17.4 LPHA). Hay que entender que ese conocimiento explícito y fehaciente de la transmisión no se produce, en el caso en que haya mediado notificación, en ese momento, sino cuando la Administración tenga conocimiento “explícito y fehaciente” de que la transmisión no se ha realizado por el precio o condiciones notificadas.

El precio de adquisición en caso de ejercer el derecho de retracto será el que se fijó en la notificación, si esta se produjo, o el que figure en el documento de transmisión si es

¹²⁶ Los arts. 28 a 32 del Decreto 19/1995, de 7 de febrero, regulan el derecho de tanteo y retracto, regulación que debe ajustarse en algunos extremos a la regulación contenida en la Ley. Los arts. 39 y 40 del Proyecto de Reglamento General de la LPHA, regulan el derecho de tanteo.

¹²⁷ La notificación además de realizarse en el plazo indicado y recoger el precio y condiciones de la enajenación, tiene que hacerse por escrito, identificando el bien y determinando las condiciones de entrega y pago del precio, según dispone el art. 28 del Decreto 19/1995, de 7 de febrero.

¹²⁸ La Resolución o Acuerdo por el que se ejercite el derecho de tanteo será publicado en el BOJA, según el art. 20.1 del Decreto 19/1995, de 7 de febrero.

¹²⁹ Hay que tener en cuenta que el derecho de tanteo y retracto lo ostenta la Administración del Estado con carácter preferente a la CCAA respecto de bienes muebles para un museo, archivo o biblioteca de titularidad estatal, de conformidad con el art. 38.4 de la LPHE.

¹³⁰ Podrá ejercerlo para sí o para las Entidades locales y otras entidades de derecho público o privadas sin ánimo de lucro (art. 30.6 del Decreto 19/1995, de 7 de febrero, y art. 41.6 del Proyecto de Reglamento General de la LPHA).

¹³¹ El art. 30 del Decreto 19/1995, de 7 de febrero, regula el derecho de retracto, y prevé otros dos supuestos en los que procede: a) cuando la transmisión se realice antes de que transcurra el plazo de dos meses para el ejercicio del derecho de retracto; b) cuando se produzca una transmisión a título oneroso encubierta mediante negocio simulado, una vez ejercida la acción de nulidad. El art. 41 del Proyecto de Reglamento General de la LPHA añade al supuesto en que no se produzca la notificación previa de la transmisión, el caso en que dicha notificación sea defectuosa. No se aclara cuando se produce este supuesto, que entendemos se dará cuando se realice fuera del plazo previsto, no se haga por escrito, no indique el precio de venta o las condiciones de la enajenación..., o sea, cuando no reúna los requisitos que impone el art. 39 del Proyecto de Reglamento.

menor que el precio notificado o la notificación no se realizó¹³². La resolución por la que se acuerde el retracto se notificará a los interesados y se publicará en el BOJA¹³³.

Aquella obligación de notificación previa de la transmisión que tiene el titular de los bienes inscritos en el CGPHA se extiende a los subastadores que pretendan enajenar en pública subasta “cualquier bien del patrimonio histórico andaluz”¹³⁴, por lo que –entendemos– que se incluye cualquier bien inscrito en el CGPHA o en el Inventario de Bienes Reconocidos¹³⁵. En este supuesto, también, la Administración autonómica ostenta el derecho de tanteo y retracto¹³⁶. El derecho de tanteo se ejercerá mediante comparecencia del representante de la Consejería o del Ayuntamiento en la subasta, que harán constar el propósito de la Administración en el momento del remate, quedando en suspenso la adjudicación del bien por espacio de 7 días, en el curso de los cuales deberá comunicarse al subastador el ejercicio del derecho de tanteo. El precio a abonar será el precio de remate, o en el supuesto de quedar desierta, el precio de salida¹³⁷.

La competencia para ejercer el derecho de tanteo o retracto.

La competencia para ejercer estas potestades la ostenta con carácter preferente la Consejería de Cultura y Deporte y, subsidiariamente, los municipios donde radiquen los bienes (art. 17.6 LPHA)¹³⁸.

¹³² Art. 30.4 del Decreto 19/1995, de 7 de febrero. Sobre la problemática que genera el plazo de que dispone la Administración para abonar el precio, vid, ÁLVAREZ ROYO-VILLANOVA, S.: “El plazo para el pago en el derecho de tanteo de bienes culturales (Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de noviembre de 2006)”, en *RAP*, nº 176, 2008, pp. 201 y ss.

¹³³ Art. 30.5 del Decreto 19/1995, de 7 de febrero.

¹³⁴ Dicha notificación deberá realizarse con una antelación de dos meses a la fecha de celebración de la subasta, según indica el art. 28.3 del Decreto 19/1995, de 7 de febrero. Sin embargo, el art. 39.3 del Proyecto de Reglamento General de la LPHA, establece que en el caso de que la enajenación se produzca mediante subasta su notificación a la Consejería y al Ayuntamiento se hará en un plazo de al menos siete días anteriores a su celebración, plazo que también rige para las subastas electrónicas. Esta previsión y reducción del plazo de notificación que realiza el Proyecto de Reglamento consideramos que vulnera lo dispuesto en la Ley cuyo art. 17.5 impone la notificación previa a los subastadores “en los términos del apartado 2º”, apartado 2º que, entre otros extremos, prevé que la notificación se realizará “con dos meses de antelación” y no “al menos 7 días antes” a la celebración de la subasta.

¹³⁵ Tengamos en cuenta que el derecho de tanteo y retracto sobre los bienes incluidos en este Inventario se limita según el art. 17.1 a los “inmuebles situados en Conjunto históricos, que además estén incluidos en Catálogos Urbanísticos”.

¹³⁶ Art. 17.5 LPHA.

¹³⁷ Art. 29, adpos. 3º y 4º del Decreto 19/1995, de 7 de febrero.

¹³⁸ El art. 29.2 del Decreto 19/1995, de 7 de febrero, prevé la preferencia en el ejercicio del derecho de tanteo que ostenta la Consejería y arbitra como técnica de coordinación, que los Ayuntamientos en el plazo de un mes desde la notificación del titular del bien comuniquen a la Consejería su interés en la adquisición, disponiendo

B) Régimen de protección de los Bienes incluidos en el Inventario de Bienes Reconocidos del Patrimonio Histórico Andaluz

La Disposición Transitoria Segunda de la LPHA, se refiere al régimen jurídico aplicable a los bienes inmuebles que deban formar parte del IBR, los cuales estarán sujetos al régimen que para ellos se dispone en el Título I de la LPHA desde su entrada en vigor, con independencia de que la Administración competente, la Consejería competente en materia de patrimonio histórico, haya procedido a la constitución formal del Inventario. Esa remisión al Título I hemos de entenderla realizada al Capítulo II en cuanto regula el IBR y al Capítulo III, relativo al régimen jurídico, en cuanto a las escasas referencias que a los bienes integrantes de dicho Inventario contiene. Referencias que se limitan a plasmar el deber de conservación, mantenimiento y custodia de dichos bienes por parte de las personas propietarias, titulares de derechos o simples poseedoras (art. 14.1 LPHA) y a reconocer el derecho de tanteo y retracto respecto de los bienes inmuebles situados en Conjuntos Históricos que estén incluidos en Catálogos y formen parte del Inventario de Bienes Reconocidos.

El desarrollo de este régimen de protección se contiene en el art. 30 del Proyecto de Reglamento General de la LPHA, que establece que será el previsto en el correspondiente Catálogo urbanístico o instrumento equivalente. Los incorporados por resolución de la Dirección General competente en materia de patrimonio histórico tendrán el máximo nivel de protección de su Catálogo hasta que se incluyan en el correspondiente Catálogo y se les asigne la protección que se considere adecuada a sus valores.

Por tanto, queda en manos de la planificación urbanística, a través de los Catálogos, determinar el régimen de protección de los bienes incluidos en el Inventario de Bienes Reconocidos. En este sentido, el Proyecto de Reglamento General añade que los bienes inventariados estarán sujetos a las obligaciones impuestas por la normativa urbanística y el planeamiento que les afecte, así como, a la obligación de conservarlos, mantenerlos y custodiarlos de manera que se garanticen sus valores, que impone el art. 14.1 de la LPHA. El régimen de protección de estos bienes se completa estableciendo que aquellos inmuebles situados en conjuntos históricos que estén recogidos en Catálogos urbanísticos y formen parte del Inventarios de Bienes Reconocidos estarán sujetos al derecho de tanteo y retracto regulado en el Proyecto de Reglamento General de la LPHA (art. 30.2, 3 Proyecto).

ésta de 15 días para manifestar su renuncia a la adquisición preferente. Las mismas condiciones rigen para el ejercicio del derecho de retracto, aunque en este caso la Consejería dispone de un plazo de un mes para expresar su voluntad de ejercer su derecho prioritario, según el art. 30.3 del Decreto 19/1995. Esta diferencia de plazo (15 días-un mes) que se prevé para que la Consejería ejerza su derecho preferente de tanteo o de retracto, respectivamente, se mantiene en los arts. 40.2 y 41.3 del Proyecto de Reglamento General de la LPHA. Carece de sentido esa diferenciación de plazos para que la Consejería se pronuncie sobre si ejerce o no su derecho preferente de tanteo o de retracto.

4. La protección contra la contaminación visual o perceptiva¹³⁹

La LPHA resulta novedosa en cuanto contiene dentro del Título I dedicado a la protección del patrimonio histórico andaluz un artículo –el 19– dedicado a la contaminación visual o perceptiva¹⁴⁰, respecto a la cual existen referencias parciales en la LPHE cuando se refiere a los bienes inmuebles¹⁴¹ y en la legislación del suelo estatal. La importancia de esta técnica de protección de bienes inmuebles incluidos en el CGPHA ha hecho que el Proyecto de Reglamento General de la LPHA, dedique el Capítulo IV de su Título I a la misma.

A) Concepto

El art. 19.1 de la LPHA, define la contaminación visual o perceptiva como todo uso, acción o intervención en un bien, o en su entorno¹⁴², que degrade sus valores y toda interferencia que impida o distorsione su contemplación.

La contaminación visual o perceptiva se predica, pues, respecto de bienes inmuebles del patrimonio histórico, por tanto, se trata de bienes integrados en el CGPHA o en el Inventario de Bienes Reconocidos. Sin embargo, cuando analizamos las obligaciones que impone la legislación de patrimonio histórico andaluz respecto del planeamiento urbanístico, como veremos, se limita a la protección contra dicho tipo de contaminación que afecta a bienes inscritos en el CGPHA. Es más, se intensifica la protección en relación a determinados tipos de bienes inmuebles inscritos en dicho Catálogo.

¹³⁹ Entre otros, ÁVILA RODRÍGUEZ, C. M^a: *El Defensor del Pueblo...*, op. cit., pp. 247-253; MOLINA GIMÉNEZ, A.: “La protección del patrimonio cultural en su dimensión ambiental”, en RAAP, nº 40, 2000, pp. 327 y ss.; DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ: *La contaminación visual del Patrimonio Histórico Andaluz*, Defensor del Pueblo Andaluz, febrero 1998, Sevilla.

¹⁴⁰ Sobre la regulación contenida en la LPHA en materia de contaminación visual o perceptiva, entre otros, MARTÍNEZ DE CARVAJAL, A. I.: “La Ley de Patrimonio Histórico Andaluz (2007) y el planeamiento urbanístico”, en *Revista Electrónica de Patrimonio Histórico*, nº 3, 2008, p. 7.

¹⁴¹ Así, el art. 19, apdos. 1º y 2º de la LPHE, exige autorización administrativa para colocar en fachadas o cubiertas de monumentos declarados BIC cualquier rótulo, señal o símbolo, así como, para su colocación en jardines históricos declarados BIC. Además, se establece la prohibición de colocar publicidad comercial y de cualquier clase de cables, antenas y conducciones aparentes en los jardines históricos y en las fachadas y cubiertas de monumentos declarados BIC, así como, toda construcción que perturbe su contemplación (art. 19.3 LPHE). Dicha prohibición se extiende también a las zonas arqueológicas (art. 22.2 LPHE). Para dar cumplimiento a la prohibición prevista en el art. 19.3 se prevé un plazo de 5 años desde la entrada en vigor de la LPHE.

¹⁴² Sobre el entorno de los inmuebles de interés cultural, vid, CASTILLO RUÍZ, J.: *El entorno de los bienes inmuebles de interés cultural: concepto, legislación y metodología para su delimitación: evolución histórica y situación actual*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Granada, Granada, 1997.

B) Instrumentos de ordenación y control de la contaminación visual o perceptiva

La legislación andaluza de patrimonio histórico recoge instrumentos de ordenación y control de la contaminación visual y perceptiva de bienes inmuebles incluidos en el CGPHA, entre los que se incluyen instrumentos de planificación, previsiones normativas vinculantes y la técnica autorizatoria para la realización de actividades que puedan generar aquella contaminación.

a) Instrumentos de planificación: el planeamiento urbanístico, las Ordenanzas de Edificación y Urbanización y los planes de descontaminación visual

La LPHA prevé la obligación de los municipios donde radiquen bienes inscritos en el CGPHA de recoger en el planeamiento urbanístico o en las ordenanzas municipales de edificación y urbanización medidas que eviten su contaminación visual o perceptiva. Dichas medidas deben controlar las instalaciones de red (energía y telecomunicaciones); la colocación del mobiliario urbano¹⁴³ o los elementos para la recogida de residuos urbanos; la ubicación de rótulos, señales o publicidad exterior; y, las construcciones o instalaciones de carácter permanente o temporal que por su altura, volumetría o distancia puedan perturbar la percepción del bien¹⁴⁴.

Esta obligación genérica prevista para todos los bienes inmuebles que integran el CGPHA se intensifica respecto de los bienes inmuebles declarados BIC que se clasifiquen como Conjuntos Históricos, Sitios Históricos, Lugares de Interés Etnológico, Lugares de Interés Industrial y Zonas patrimoniales, respecto de los cuales los planes urbanísticos que les afecten deben contener “las prescripciones para la conservación de las características generales del ambiente, con una normativa de control de la contaminación visual o perceptiva” (art. 31.1,f) de la LPHA).

¹⁴³ El Proyecto de Reglamento General de la LPHA, en un afán por ampliar los elementos que deben ser objeto de control para evitar la contaminación visual o perceptiva de bienes inmuebles catalogados incluye como “mobiliario urbano” los toldos, veladores, quioscos y demás elementos análogos (art. 48.2,e), lo que consideramos un error por cuanto el mobiliario urbano lo forman bienes de dominio público de titularidad municipal, mientras que esos toldos, veladores, quioscos o elementos análogos que ocupan el dominio público municipal en virtud de autorización o concesión demanial suelen ser de titularidad privada a salvo de lo que se disponga en dichos títulos habilitantes. Este tipo de bienes podríamos considerarlos incluidos en el art. 19.2.a) de la LPHA cuando se refiere a instalaciones, de carácter permanente o temporal, que por su distancia puedan perturbar la percepción del bien.

En la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 28 de junio de 2000 (Pte. Estepa Moriana), se considera mobiliario urbano 7 naranjos y dos bancos, lo que, dado su pequeño porte, se estima que no afectan a la contemplación de una muralla medieval declara BIC, o sea, que no generan contaminación visual o perceptiva de dicho bien.

¹⁴⁴ Art. 19.2 LPHA; art. 48 del Proyecto de Reglamento General de la LPHA.

Estas determinaciones sobre el planeamiento urbanístico impuestas por la legislación de patrimonio histórico de Andalucía vienen a concretar y pormenorizar las previsiones que al respecto y, de forma genérica, contiene la LOUA. Así, la legislación urbanística de Andalucía cuando se refiere al objeto y determinaciones que debe contener el Plan General de Ordenación Urbana señala que debe optar por la ordenación que mejor asegure “la adecuada conservación, protección y mejora del centro histórico...”. Para ello debe contener la “definición de los ámbitos que deban ser objeto de especial protección en los centros históricos de interés, así como, de los elementos o espacios urbanos que requieran especial protección por su singular valor arquitectónico, histórico, cultural, estableciendo las determinaciones de protección adecuadas al efecto”¹⁴⁵. Especial relevancia en la protección del patrimonio histórico tendrán los Planes Especiales y los ya comentados Catálogos Urbanísticos. Los primeros, tienen por objeto, entre otras finalidades, conservar, proteger y mejorar el patrimonio portador o expresivo de valores urbanísticos, arquitectónicos, históricos o culturales¹⁴⁶; mientras que los segundos complementan las determinaciones de los instrumentos de planeamiento relativos a la conservación, protección o mejora del patrimonio urbanístico, arquitectónico, histórico, cultural, natural y paisajístico (arts. 14.1.b) y 16.1 de la LOUA)¹⁴⁷.

Como complemento de la ordenación contenida en los instrumentos de planeamiento respecto de bienes inmuebles incluidos en el CGPHA los municipios pueden aprobar Ordenanzas de urbanización o de edificación. Las Ordenanzas de Edificación son especialmente útiles para contener determinaciones que controlen o impidan aquella contaminación visual o perceptiva, por cuanto que tienen por objeto regular aspectos morfológicos, incluidos los estéticos y otras condiciones que sean exigibles para autorizar actos de construcción, edificación o usos susceptibles de realización en inmuebles. Deberán ajustarse a las disposiciones sectoriales reguladoras de “la protección del patrimonio urbanístico, arquitectónico, cultural, natural o paisajístico” (art. 24 LOUA). En consecuencia, la aprobación de Ordenanzas municipales de edificación por municipios que cuenten con bienes inmuebles integrados en el CGPHA debe incorporar necesariamente medidas que eviten su contaminación visual o perceptiva controlando las instalaciones o elementos a que se refiere el art. 19.2 LPHA.

¹⁴⁵ Art. 9.A.c) y art. 10.A.g) de la LOUA.

¹⁴⁶ Respecto de los planes especiales de protección, entre otros: BARRERO RODRÍGUEZ, C.: “Los Conjuntos Históricos y el planeamiento de protección en la Comunidad Autónoma de Andalucía”, en *RAAP*, nº 16, 1993, pp. 39 y ss.

¹⁴⁷ En este sentido, el art. 48.4 del Proyecto de Reglamento General de la LPHA, dispone que los Catálogos Urbanísticos incorporarán de forma individualizada para cada bien –hemos de entender que se refiere a bien inmueble incluido en el CGPHA– las medidas específicas de descontaminación visual o perceptiva que resulten necesarias para su protección.

La adopción de medidas de control de la contaminación visual o perceptiva o de descontaminación visual deberá venir reflejada en los instrumentos de ordenación urbanística por mandato de la legislación de patrimonio histórico de Andalucía.

Pero no queda aquí la protección que los municipios deben dispensar a estos bienes inmuebles, sino que están también obligados a elaborar un Plan de Descontaminación Visual o Perceptiva, que aprobará la Consejería de Cultura y Deporte. Dicha aprobación debía realizarse en el plazo de tres años desde la entrada en vigor de la LPHA, plazo que finalizó en el año 2010¹⁴⁸. El Proyecto de Reglamento General de la LPHA, dedica su art. 49 a la regulación de estos Planes de Descontaminación Visual, determinando cual debe ser su contenido (memoria informativa, memoria de ordenación, estudio económico-financiero, cronograma y fases de ejecución) y su procedimiento de elaboración. En cuanto a éste se dispone que una vez elaborado y aprobado el Plan por el municipio, el mismo se remitirá a la Consejería de Cultura y Deporte que dispondrá de un plazo de 6 meses para su aprobación, entendiéndose el mismo aprobado si transcurre dicho plazo sin resolución expresa. La aprobación del Plan puede realizarse, en consecuencia, por resolución expresa o presunta. No obstante, cabe que en ese plazo la Consejería informe desfavorablemente a su aprobación, en cuyo caso se procederá a su corrección en los términos del informe y se volverá a realizar la aprobación por el municipio y remisión a la Consejería para su aprobación. Se ha previsto, pues, un procedimiento de aprobación de estos planes similar al seguido respecto de los planes urbanísticos.

Para agilizar el procedimiento hubiese sido más conveniente que la aprobación de estos planes correspondiera al municipio, aunque previa solicitud de informe preceptivo a la Consejería sobre las medidas de descontaminación que considere más adecuadas.

b) Obligaciones de retirada de elementos que generan contaminación visual o perceptiva

Para garantizar el interés general –la contemplación del bien– que con estas medidas de ordenación de la contaminación visual o perceptiva se pretende alcanzar, legislativamente se establece otra obligación dirigida en este caso a las entidades o personas titulares de las citadas instalaciones o elementos, la de retirarlos en el plazo de 6 meses cuando se extinga su uso (pensemos en rótulos o señales de publicidad, instalaciones para la realización de obras...) ¹⁴⁹.

Al respecto, la Disposición Transitoria Tercera, apartado 2º, de la LPHA, dispone que las “personas o entidades titulares de instalaciones o elementos a que se refiere el art. 19, existentes a la entrada en vigor de esta Ley, estarán obligadas a retirarlos en el plazo

¹⁴⁸ Disposición Transitoria Tercera, párrafo 1º de la LPHA.

¹⁴⁹ Art. 19.3 LPHA.

de 3 años”. Esta referencia hemos de entenderla referida al apartado 3º del art. 19 que impone esa obligación de retirada en el plazo de 6 meses cuando se extinga el uso. Se ha de entender, pues, que aquellas instalaciones –existentes a la entrada en vigor de la Ley– (rótulos, señales y publicidad exterior, construcciones e instalaciones que perturben la percepción del bien, principalmente), cuyo uso hubiese finalizado y no se hubieran retirado se debían retirar en el plazo de 3 años. Así, el plazo de 6 meses que prevé el art. 19.3 de la LPHA, para su retirada se refiere a instalaciones que a la entrada en vigor de la Ley se encontrasen aún utilizándose.

El incumplimiento de esa obligación de retirada de elementos a que se refiere el art. 19.3 constituye una infracción leve sancionable con multa de hasta 100.000 euros (art. 110.c) de la LPHA). Ello, sin perjuicio de que el incumplimiento de dicha obligación habilita al municipio para utilizar los medios de ejecución forzosa que les atribuyen las leyes, incluida la ejecución subsidiaria¹⁵⁰.

c) Autorizaciones y otras previsiones normativas para evitar la contaminación visual o perceptiva

Los bienes inmuebles inscritos como BIC en el CGPHA: monumentos, conjuntos históricos, jardines históricos... gozan de una especial protección en cuanto a su posible contaminación visual o perceptiva. Así, las actuaciones que se realicen en su entorno¹⁵¹ se sujetan a autorización administrativa con el objeto de evitar cualquier alteración que pueda afectar a los valores propios del bien o a su contemplación (arts. 25 y 28 LPHA). Además, en fachadas o cubiertas de monumentos, jardines históricos y sus entornos, se necesita autorización para colocar cualquier clase de rótulo, señal o símbolos¹⁵².

Estas exigencias de autorización se complementan con varias prohibiciones: a) en jardines históricos y fachadas o cubiertas de monumentos se prohíbe la colocación de publicidad comercial y de cualquier clase de cable, antenas y conducciones aparentes (art. 33.2,

¹⁵⁰ Así se dispone en el art. 50 del Proyecto de Reglamento General de la LPHA. Ello plantea el problema ejecutar forzosamente aquella obligación cuando el obligado resulte ser el municipio (por ejemplo, respecto del cableado del alumbrado público).

¹⁵¹ Dicho entorno lo forman los bienes inmuebles y espacios colindantes inmediatos o alejados, cuya alteración pueda afectar a los valores del bien, a su contemplación, apreciación o estudio (art. 28.1 LPHA).

¹⁵² Art. 33.3 LPHA. Las actuaciones que se realicen sin dicha autorización serán ilegales y nulas las licencias otorgadas sin contar con la misma o sin atenerse a sus condiciones. En tal supuesto, la Consejería competente en materia de patrimonio histórico ordenará la suspensión inmediata de las actuaciones, abriendo expediente para averiguar los hechos. Este puede finalizar autorizando las actuaciones, ordenando su demolición o reconstrucción de lo destruido u ordenando la reposición de la situación física alterada, según dispone el art. 39 LPHA.

párrafo 1º de la LPHA)¹⁵³; b) en los bienes inmuebles inscritos como BIC se prohíbe toda construcción que altere dicho carácter o perturbe su contemplación, sin perjuicio de que reglamentariamente puedan establecerse excepciones (art. 33.2, párrafo 2º de la LPHA).

Por otro lado, las inversiones que se realicen para eliminar la contaminación visual o perceptiva se considerarán como inversiones en BIC, según dispone el art. 88.2 LPHA.

C) *La protección contra la contaminación visual desde la legislación del Suelo*

Tradicionalmente la legislación del suelo estatal ha venido exigiendo que las edificaciones y construcciones se realicen de forma que no se limite “el campo visual para contemplar las bellezas naturales, se rompa la armonía del paisaje o se desfigure la perspectiva propia del mismo”, en definitiva, que se adapten al medio ambiente¹⁵⁴. Como vemos, todos ellos conceptos jurídicos indeterminados que exigen de su concreción en el caso concreto y que dotan a la Administración de una discrecionalidad administrativa que puede entrar en conflicto con los intereses de los particulares. A reducir dicha discrecionalidad mediante la determinación de aquellos conceptos jurídicos indeterminados contribuye la LPHA cuando regula la contaminación visual o perceptiva de bienes inmuebles integrantes del patrimonio histórico andaluz.

No obstante el inconveniente que presenta esa genérica regulación de la contaminación visual que ha venido realizando la legislación estatal del suelo, ello no ha impedido su aplicación para la preservación y protección del patrimonio histórico. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de noviembre de 2000, ha establecido que la construcción de edificaciones en la ladera de una colina en cuya cima se sitúa el Castillo de Aracena, declarado BIC, constituye claramente una agresión visual que rompe la armonía del paisaje, con lo que se considera que se vulnera el art. 138.b) del la Ley del Suelo de 1992, que regulaba la adaptación de las construcciones al entorno en el que se sitúan¹⁵⁵.

¹⁵³ El art. 85.2 del Proyecto de Reglamento General de la LPHA amplía esa prohibición a las zonas arqueológicas. Esta prohibición, que no se recoge en la LPHA, sí que está prevista en el art. 22.2 de la LPHE.

¹⁵⁴ El Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo, prevé que las instalaciones, construcciones y edificaciones habrán de adaptarse al ambiente en que estuvieran situadas, a tal efecto en los conjuntos urbanos de carácter histórico-artísticos, típicos o tradicionales, 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 (art. 10.2). Sobre esta materia véase: HERVÁS MÁZ, J.: *Ordenación del territorio, urbanismo y protección del paisaje: adaptado al Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo*; Bosch, Barcelona, 2009; MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L.: “Problemas jurídicos de la tutela del paisaje”, en *RAP*, nº 71, 1973, pp. 423 y ss.; ZOIDO NARANJO, F. y VENEGAS MORENO, C. (coord.): *Paisaje y ordenación del territorio*, Consejería de Obras Públicas y Transportes, Sevilla, 2002.

¹⁵⁵ STS de 21 de noviembre de 2000 (Pte. Sanz Bayón, FJ 7 y 8º). Esta Sentencia se pronuncia sobre un recurso de casación interpuesto contra una Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en que se estima

5. Las Cartas Patrimoniales

Las Cartas Patrimoniales son un instrumento novedoso de protección de los bienes del patrimonio histórico andaluz cuya regulación se contiene “ex novo”; sin habilitación legal previa, en los arts. 51 a 54 del Proyecto de Reglamento General de la LPHA. Se constituyen como una nueva técnica de intervención para proteger los bienes del patrimonio cultural.

Se definen como un instrumento técnico de evaluación y diagnóstico de todos los bienes que revelen un interés artístico, histórico, arqueológico, etnológico, científico o industrial, incluidas las particularidades lingüísticas. Su objeto es identificar y evaluar los bienes del patrimonio histórico andaluz en su estado actual, proponer actuaciones que puedan incidir en su conservación o que permitan su protección, investigación, así como, hacer accesible este patrimonio a la ciudadanía.

Ahora bien, las Cartas Patrimoniales pueden tener un ámbito territorial municipal o supramunicipal y recoger todas las tipologías de bienes de la cultura presentes en dicho territorio o referirse a una sola de ellas. La redacción de este instrumento de protección, de conformidad con el contenido que se establece en el Proyecto de Reglamento, se realizará por una Comisión integrada por representantes designados por la Consejería de Cultura y Deporte y por las otras instituciones o administraciones implicadas. Al respecto debe entenderse que participarán representantes de las Entidades locales a cuyo ámbito territorial se refiera la Carta Patrimonial.

Una vez redactada la Carta, su aprobación corresponde a la Dirección General de Bienes Culturales e Instituciones Museísticas, en cuya resolución determinará los aspectos vinculantes de la misma. La aprobación de una Carta Patrimonial conllevará como efectos:

- La inscripción de los bienes del patrimonio histórico andaluz identificados en el CGPHA o en el Inventario de Bienes Reconocidos, según proceda.

el recurso interpuesto contra un Acuerdo municipal por el que se aprobaba un Proyecto de urbanización de una zona situada en el “entorno” del Castillo de Aracena, declarado BIC, anulando dicho Acuerdo. Al respecto el Tribunal Supremo desestima el motivo de casación referido a que se ha vulnerado el art. 138.b) de la Ley del Suelo de 1992, por falta de prueba respecto al impacto visual que dicho artículo prohibía. Sostiene el Tribunal que “el artículo 138.b) citado, protege fundamentalmente las perspectivas, los campos visuales de contemplación de las bellezas naturales o históricamente monumentales, la no rotura de la armonía del paisaje o la desfiguración de las perspectivas propias del mismo, que encierran conceptos jurídicos indeterminados, pero de indudable naturaleza reglada, aunque en su apreciación se introduzca con frecuencia un porcentaje de discrecionalidad, en razón del halo de dificultad que caracteriza el espacio de incertidumbre que media entre las zonas de certeza positiva y negativa (Sentencias del TS de 31 de diciembre 1988 [RJ 1988, 10293], 8 de noviembre de 1990 y 12 de abril de 1996)”. Así –concluye– que dado el valor histórico y monumental del Castillo de Aracena y la necesidad de preservarlo de conjuntos edificatorios que puedan desfigurar o alterar su contemplación, la valoración de la prueba que ha realizado la Sentencia recurrida no ha sido de insuficiente ni arbitraria, pues, de las pruebas fotográficas se deduce “claramente la agresión visual que supone la construcción de edificios en las laderas de la colina, para la contemplación del Castillo situado en su cima, y el rompimiento de la armonía del paisaje”.

- El contenido de la Carta será tenido en cuenta por la Consejería de Cultura y Deporte al informar los instrumentos de ordenación territorial y planes urbanísticos con incidencia patrimonial, los procedimientos de prevención ambiental y las actuaciones previstas sobre inmuebles o actividades etnológicas.
- Los bienes incluidos en estas Cartas y las medidas de conservación que se prevean serán tenidas en cuenta por los instrumentos de planificación territorial y urbanística que les afecten.

IV. TÉCNICAS DE INTERVENCIÓN EN CONSERVACIÓN Y RESTAURACIÓN DEL PATRIMONIO HISTÓRICO ANDALUZ¹⁵⁶

Los arts. 20 a 24 de la LPHA¹⁵⁷, regulan la conservación y restauración de los bienes inscritos en el CGPHA refiriéndose a los criterios de conservación a aplicar, a la necesidad de un proyecto de conservación y a la realización de actuaciones de emergencia¹⁵⁸. No olvidemos que entre las obligaciones de los propietarios, titulares o poseedores de bienes integrados en el patrimonio histórico andaluz figura el “deber de conservarlos” y que la

¹⁵⁶ La Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Arquitectónico de Europa (Convención de Granada de 3 de octubre de 1985) tras definir dicho patrimonio arquitectónico (monumentos, conjuntos arquitectónicos y los sitios) recoge la obligación de las partes contratantes de adoptar políticas de conservación integrada –art. 10–.

¹⁵⁷ Esta regulación se encuentra ampliamente desarrollada por los arts. 55 y ss. del Proyecto de Reglamento General de la LPHA.

¹⁵⁸ Esta regulación respeta las previsiones recogidas en el art. 39 de la LPHE sobre conservación, consolidación y mejora de los bienes declarados BIC y bienes muebles incluidos en el Inventario General de Bienes Muebles. Al respecto, se ha aprobado el Plan Nacional de Investigación en Conservación del Patrimonio Cultural que se concibe como herramienta de gestión en el que se programan y financian las actuaciones de investigación en conservación del patrimonio desde la Administración General del Estado y desde las CCAA. A dicho Plan se une el Plan Nacional de Conservación Preventiva (marzo de 2011) con el que se pretende la identificación, detección y control de los factores de deterioro de los bienes culturales para evitar, en la medida de lo posible, la intervención directa sobre los mismos. Consulta de la página web: <http://ipce.mcu.es/conservacion/planes-nacionales/conservacion.html> (día 27 de julio de 2012).

En Andalucía, además de los dos Planes de Bienes Culturales, periodo 1989-1995 y 1996-2000 [Vid, SÁNCHEZ BLANCO, A.: “El Plan General de Bienes Culturales de Andalucía”, en *RAAP*, nº 38, 2000, pp. 11 y ss.; ÁVILA RODRÍGUEZ, C. M^o: *El Defensor del Pueblo...*, op. cit., pp. 161-162], más recientemente se ha adoptado el Acuerdo de 27 de septiembre de 2011, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la formulación del Sistema de Planificación de Políticas Culturales de la Junta de Andalucía. Dicho Sistema de Planificación se configura como un instrumento superior de planificación que se integrará por el conjunto de planes que se impulsan y gestionan por la Consejería de Cultura y Deporte, destinado a la tutela del patrimonio histórico de Andalucía, así como, al impulso y desarrollo de la cultura y producción cultural en Andalucía. Una vez que se apruebe dicho Sistema de Planificación de Políticas Culturales se iniciará el proceso de elaboración de varios planes, entre los que figura el III Plan General de Bienes Culturales.

Consejería de Cultura y Deporte podrá asesorar sobre las obras o actuaciones precisas para el cumplimiento de dicho deber (art. 14.1 LPHA)¹⁵⁹.

1. Criterios de conservación

La utilización de los medios técnicos y científicos disponibles¹⁶⁰, de materiales compatibles y el respeto en las restauraciones de las aportaciones de otras épocas se erigen en criterios de conservación. Así, toda actuación que se realice sobre aquellos bienes se sujeta a su conservación, restauración y rehabilitación, utilizando todos los medios de la Ciencia y de la técnica y materiales compatibles con los del bien. En el caso de bienes inmuebles se evitarán los intentos de reconstrucción, salvo que se utilicen partes originales de los mismos; y si se añadieran materiales o partes indispensables, las adiciones deben ser reconocibles¹⁶¹.

Cuando se lleven a cabo restauraciones se respetarán las aportaciones de otras épocas. La eliminación de alguna de ellas: a) se sujeta a autorización administrativa; b) se exige que los elementos que se traten de suprimir supongan una degradación del bien y su eliminación fuese necesaria para permitir garantizar la conservación del bien y una mejor interpretación histórica y cultural; c) debe quedar debidamente documentada.

A los criterios de conservación previstos en la Ley, el Proyecto de Reglamento General de la LPHA, añade un nuevo instrumento para garantizar la conservación de determinados bienes. Así, cuando se trate de bienes cuyo conocimiento y conservación revistan especial complejidad se requerirá de un Plan Director o instrumento equivalente que ordene las actuaciones relativas a la tutela del bien, al menos, las referidas a la investigación y conservación, y prevea las prioridades en los estudios y actividades a realizar y la estrategia

¹⁵⁹ El art. 57 del Proyecto de Reglamento General de la LPHA desarrolla el procedimiento para solicitar asesoramiento a la Consejería de Cultura y Deporte. Aquella solicitud de asesoramiento debe realizarse antes de solicitar la autorización o comunicación previa de la actuación que se pretenda realizar. Efectuada la solicitud, la Consejería informará de los antecedentes, estudios y documentación técnica de que disponga y podrá indicar la necesidad de elaborar un Plan Director o instrumento equivalente con carácter previo a la elaboración del proyecto de conservación, estableciendo su contenido mínimo. Además, según la actuación proyectada, la Consejería podrá simplificar los requisitos del Proyecto de Conservación o establecer que algunos estudios o análisis se realicen durante el desarrollo de la intervención en el bien.

¹⁶⁰ Esta referencia debería ser a las mejores técnicas disponibles.

¹⁶¹ Al respecto de la reconstrucción de bienes inmuebles, entre otros: BARRERO RODRÍGUEZ, C.: "La intervención de los bienes inmuebles del Patrimonio Histórico Español. La interpretación del art. 39.2 de la Ley del Patrimonio Histórico Español, por la Sentencia del TS de 16 de octubre de 2000. La ilegalidad del Proyecto de Restauración y Rehabilitación del Teatro Romano de Sagunto", en *RAAP*, nº 40, 2000, pp. 133 y ss.; MUÑOZ MACHADO, S.: "La resurrección de las ruinas: el caso del Teatro Romano de Sagunto", en *Revista Urbanismo y Edificación*, nº 2, 2000, pp. 119 y ss.

de intervención. El contenido mínimo de estos planes podrá ser determinado mediante instrucciones por la Consejería de Cultura y Deporte (art. 56.3 del Proyecto de Reglamento).

Así cuando se trate de bienes que presenten especial complejidad en su conservación y conocimiento, cualquier actuación en los mismos requerirá de un Plan Director que recoja al menos las actividades de investigación y conservación que se efectuarán y las prioridades en las actuaciones de intervención. Este nuevo mecanismo, que trata de potenciar la tutela de concretos bienes, no cuenta con cobertura legal. La LPHA no se refiere a los mismos, exigiendo en exclusiva un Proyecto de conservación. Sería más conforme con dicha norma que el Reglamento exigiera que aquel Proyecto de conservación contuviera una memoria indicando las actividades de investigación y de conservación a realizar y que clarificara la prioridad en las actuaciones que se fuesen a llevar a cabo. Cuestiones que tienen plenamente cabida en las determinaciones que debe recoger aquel proyecto de conservación, según veremos a continuación.

2. El Proyecto de Conservación¹⁶²

La realización de actividades de conservación, restauración o reconstrucción se sujeta a la aprobación de un Proyecto de Conservación¹⁶³. Dicho Proyecto debe incluir como mínimo: el estudio del bien, sus valores culturales, la diagnosis de su estado¹⁶⁴, la metodología a utilizar, la propuesta de actuación desde el punto de vista teórico, técnico y económico y la incidencia sobre los valores protegidos, así como, un programa de mantenimiento¹⁶⁵.

Estos Proyectos irán suscritos por personal técnico de ámbito multidisciplinar al que le corresponde también supervisar su ejecución y emitir un informe al respecto dirigido a la

¹⁶² Vid, LÓPEZ BRAVO, C.: "Regulación jurídica de los proyectos de conservación y restauración de bienes culturales", en *Revista de Patrimonio Cultural y Derecho*, nº 5, 2001, pp. 217 y ss.

¹⁶³ Ello sin perjuicio de la autorización o comunicación previa a que se sujeta cualquier actuación sobre bienes inmuebles inscritos como BIC en el CGPHA o como Bienes Muebles declarados BIC o incluidos como bienes de catalogación general o inscritos en el Inventario de bienes muebles del PHE, como dispone el art. 55 del Proyecto de Reglamento General de la LPHA.

¹⁶⁴ El art. 59 del Proyecto de Reglamento General de la LPHA, se refiere a los estudios que sobre el bien debe contener el Proyecto de Conservación (representación gráfica, estudio de la historia y evolución material del bien, estudio de los sistemas y elementos constructivos, materiales y técnicas empleadas en el bien, estudio sobre condiciones ambientales y factores de deterioro, estudio de viabilidad de la intervención) y al diagnóstico sobre el estado del bien que debe elaborarse a partir de los mismos.

¹⁶⁵ La complejidad que revisten estos Proyectos de Conservación, por la cantidad de datos que deben contener se trata de paliar en el Proyecto de Reglamento General de la LPHA, al establecer la posibilidad de que la Consejería simplifique los requisitos del proyecto de conservación según la complejidad de la actuación proyectada (art. 57.3) y de "determinar, en cada caso concreto, el grado de detalle a exigir en los contenidos de cada proyecto de conservación, teniendo en cuenta las características del bien y la intervención propuesta" (art. 58.3).

Consejería de Cultura y Deporte (arts. 21 y 22 LPHA)¹⁶⁶. Este tipo de labores serán inspeccionadas por la citada Consejería.

No obstante, no será necesario el citado Proyecto de conservación para las actuaciones de emergencia que sean necesarias en caso de riesgo grave para las personas o los bienes inscritos en el CGPHA (art. 24 LPHA). Dicha situación de emergencia debe acreditarse y ponerse en conocimiento de la Consejería de Cultura y Deporte por profesional competente antes de iniciarse las actuaciones. No obstante, si dicha situación de riesgo está motivada por la interrupción de obras u otras intervenciones en los bienes se requerirá al interesado para adopte las medidas oportunas; en caso de no ser atendido el requerimiento la Consejería podrá proceder a la ejecución subsidiaria (art. 24.4 LPHA).

Al final de la intervención se debe presentar un informe descriptivo de la naturaleza, alcance y resultados de la actuación. En caso de que dicha intervención de emergencia comportase la demolición de bienes la misma quedará sujeta a las limitaciones que fija la Ley respecto a las actuaciones sobre inmuebles protegidos y para efectuar la demolición¹⁶⁷.

V. REFLEXIÓN FINAL

La LPHA contiene dos importantes instrumentos de protección para los bienes que integran el patrimonio cultural de Andalucía. Por una parte, el CGPHA, que ya preveía la anterior Ley de Patrimonio Histórico de 1991 y, por otra parte, el más novedoso Inventario de Bienes Reconocidos (IBR).

Si bien ambos instrumentos tienen una gran importancia para el conocimiento, documentación y tutela de dichos bienes, de la inclusión en el primero de ellos deriva un relevante régimen de protección, donde las obligaciones que conlleva para los titulares o poseedores de los bienes inscritos y las importantes potestades que se reserva la Administración autonómica competente en materia de patrimonio histórico entran en conflicto con los intereses de sus propietarios, sean públicos o privados. Sin embargo, el régimen jurídico que implica la inclusión de un bien inmueble o espacio de interés etnológico en el IBR queda diluido por cuanto se remite a la regulación que se contenga en los correspondientes Catálogos urbanísticos, a salvo de algunas previsiones recogidas en la LPHA.

¹⁶⁶ Respecto de las ciudades históricas, la Carta Internacional para la Conservación de las Ciudades Históricas ("Carta de Toledo" de 1986) recoge los principios que deben regir la conservación de ciudades y barrios históricos y prevé como instrumento clave en dicha labor el Plan de Conservación que debe definir las acciones a llevar a cabo en el plano administrativo, jurídico y financiero y que debe contener estudios pluridisciplinarios.

¹⁶⁷ Arts. 33, 34, 37 y 38 de la LPHA.

Especial atención hemos prestado al procedimiento de inscripción de bienes del patrimonio histórico en ambos medios de protección, donde se constata la necesidad de aprobación del Proyecto de Reglamento General de la LPHA, dadas las contradicciones y falta de desarrollo de algunas materias previstas en dicha Ley por el Reglamento 19/1995, de 7 de febrero. Ello nos ha llevado a incluir las oportunas referencias al Proyecto de Reglamento General de la LPHA, para constatar en algunos casos sus manifiestas ilegalidades, en caso de aprobarse con su actual redacción. Al mismo tiempo, queremos destacar la escasa participación de los municipios en dicho procedimiento de inscripción de bienes en el CGPHA, limitada a un trámite de audiencia y solo respecto de algunos bienes, los inmuebles. Ello contrasta con las importantes potestades que ostenta la Consejería de Cultura y Deporte, algunas de las cuales inciden directamente en las competencias urbanísticas de los municipios (p. dictar órdenes de ejecución sobre conservación de los bienes, la potestad expropiatoria, autorización de determinadas actuaciones).

Mucho más relevante es el papel de los Ayuntamientos en la conformación del IBR, por cuanto éste se nutre de aquellos bienes inmuebles incluidos en Catálogos urbanísticos. No obstante, sería conveniente simplificar el procedimiento para que los bienes en ellos inscritos figuren en el IBR que gestiona la Consejería de Cultura y Deporte. Ello, puesto que la regulación actual prevé una actuación triangular que implica a municipios, Consejería competente en materia de urbanismo y Consejería competente en materia de patrimonio histórico, que ralentiza el procedimiento.

Pero sin duda uno de los aspectos, si no más novedosos –porque ya existían previsiones normativas–, sí más necesario de acometer, es la lucha contra la contaminación visual o perceptiva. Aquí la función de los municipios resulta clave, a través de la ordenación urbanística; y ello, en conjunción con las competencias que en la materia corresponden a la Consejería competente en materia de patrimonio histórico (aprobación del Plan de descontaminación visual, otorgamiento de autorizaciones...). Esta materia requiere de su desarrollo en el futuro Reglamento de la LPHA, como prevé el Proyecto. Proyecto de Reglamento que consideramos se extralimita en su función al regular un nuevo instrumento de protección del patrimonio histórico, las Cartas patrimoniales, sin la suficiente cobertura legal.

Finalmente, hemos analizado la regulación contenida en la LPHA, sobre conservación y restauración de bienes del patrimonio histórico, donde también estimamos que el Proyecto de Reglamento de la misma se excede al regular un nuevo mecanismo de conservación, el Plan Director o instrumento equivalente, que viene a aumentar los trámites y a sumarse a la necesidad de un Proyecto de conservación, ya de por sí excesivamente complejo en sus trámites. Sin duda la simplificación de trámites, también, puede servir para garantizar la conservación del patrimonio histórico.

En definitiva toda una amalgama de procedimientos dirigidos a la protección y conservación de los bienes culturales, que a veces, pueden tener como efecto –como toda complejidad– el no poder conseguir el objetivo previsto, la protección, conservación, res-

tauración y fomento del patrimonio cultural. Y todo ello jalonado por un entrecruzamiento de competencias, especialmente intenso entre la Comunidad Autónoma y los municipios.

BIBLIOGRAFÍA

ABAD LICERAS, J. M.: “La distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de patrimonio histórico-artístico: soluciones doctrinales”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 55, 1999; “El principio constitucional del derecho social a la cultura: análisis y manifestaciones”, en *Revista de Patrimonio Cultural y Derecho*, nº 6, 2002.

ALEGRE ÁVILA, J. M.: “Evolución y régimen jurídico del Patrimonio Histórico”, Ministerio de Cultura, Vol. I, II, Madrid, 1994.

ÁLVAREZ GONZÁLEZ, E. M.: “La protección jurídica del patrimonio cultural subacuático en España”, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012.

ÁLVAREZ ROYO-VILLANOVA, S.: “El plazo para el pago en el derecho de tanteo de bienes culturales (Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de noviembre de 2006), en *RAP*, nº 176, 2008.

ARANA GARCÍA, E.: “Competencias sobre cultura y patrimonio (Comentario al art. 68)”, en la obra colectiva *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Andalucía*, (dirs. Muñoz Machado y Rebollo Puig), Thonson-Civitas, Pamplona, 2008.

ÁVILA RODRÍGUEZ, C. M^a: *El Defensor del Pueblo y el Defensor del Pueblo Andaluz ante las políticas ambientales*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2007.

BARRERO RODRÍGUEZ, C.: “La intervención de los bienes inmuebles del Patrimonio Histórico Español. La interpretación del art. 39.2 de la Ley del Patrimonio Histórico Español, por la Sentencia del TS de 16 de octubre de 2000. La ilegalidad del Proyecto de Restauración y Rehabilitación del Teatro Romano de Sagunto”, en *RAAP*, nº 40, 2000; “La situación del Patrimonio Histórico en Andalucía. Un balance en el decimoquinto aniversario de su Estatuto de Autonomía”, en *RAAP*, nº 27, 1996; “Las innovaciones de la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía, en la ordenación urbanística de los Conjuntos Históricos”, en *RAAP*, nº 68, 2007; “Los Conjuntos Históricos y el planeamiento de protección en la Comunidad Autónoma de Andalucía”, en *RAAP*, nº 16, 1993; *La ordenación jurídica del patrimonio histórico*, Madrid, Civitas, 1990; “Patrimonio Cultural y Derecho. La legislación Española y Andaluza”, en *Protección Jurídica del Patrimonio Cultural*, Sevilla, IAAP, 2009; “El Derecho Andaluz del Patrimonio Histórico en el vigésimo aniversario del Estatuto de Autonomía”, en *RAAP*, Número Extraordinario 2/2003.

BASSOLS COMA, M.: “Los Conjuntos Históricos: su concepto en el ordenamiento jurídico español e internacional”, en *Revista de Patrimonio Cultural y Derecho*, nº 4, 2000.

BECERRA GARCÍA, J. M.: “El Patrimonio Histórico y Planeamiento Urbanístico en Andalucía”, en la obra colectiva *El nuevo marco legal del Patrimonio Histórico Andaluz*, IAAP, Sevilla, 2010.

CASTILLO RUÍZ, J.: *El entorno de los bienes inmuebles de interés cultural: concepto, legislación y metodología para su delimitación: evolución histórica y situación actual*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Granada, Granada, 1997.

DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ: *La contaminación visual del Patrimonio Histórico Andaluz*, Ed. Defensor del Pueblo Andaluz, febrero 1998, Sevilla.

GAMERO CASADO, E. y FERNÁNDEZ RAMOS, S.: *Manual básico de Derecho Administrativo*, Madrid, 2011.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: “La Constitución como norma jurídica”, en *La Constitución Española de 1978*, dirigido por Predieri, A. y García de Enterría E., Madrid, 1980.

GÓMEZ BARAHONA, A.: “Las competencias municipales en la protección del patrimonio cultural”, en *Ciudades Patrimonio de la Humanidad de España, Urbanismo y Patrimonio Histórico*, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Madrid, 2001.

HERVÁS MÁS, J.: *Ordenación del territorio, urbanismo y protección del paisaje: adaptado al Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo*, Bosch, Barcelona, 2009.

LÓPEZ BRAVO, C.: “Regulación jurídica de los proyectos de conservación y restauración de bienes culturales”, en *Revista de Patrimonio Cultural y Derecho*, nº 5, 2001.

MARTÍN RETORTILLO, L.: “Los conceptos de consolidación, rehabilitación y restauración en la Ley del Patrimonio Histórico Español”, en la obra colectiva *El Derecho Administrativo en el umbral del Siglo XXI*, Tomo III, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2000; “Problemas jurídicos de la tutela del paisaje”, en *RAP*, nº 71, 1973.

MARTÍNEZ DE CARVAJAL, A. I.: “La Ley de Patrimonio Histórico Andaluz (2007) y el planeamiento urbanístico”, en *Revista Electrónica de Patrimonio Histórico*, nº 3, 2008.

MELLADO RUÍZ, L. y ROCA FERNÁNDEZ, M^a L.: “Régimen jurídico del patrimonio cultural inmaterial en Andalucía”, en la obra colectiva *Patrimonio Cultural y Nuevas Tecnologías: entorno jurídico*, (dir. Fernando Pablo), Ratio Legis, 2012.

MOLINA GIMÉNEZ, A.: “La protección del patrimonio cultural en su dimensión ambiental”, en *RAAP*, nº 40, 2000.

MUÑOZ MACHADO, S.: “La resurrección de las ruinas: el caso del Teatro Romano de Sagunto”, en *Revista Urbanismo y Edificación*, nº 2, 2000.

PARADA VÁZQUEZ, R.: *Derecho Administrativo III. Bienes Públicos, Derecho Urbanístico*, Marcial Pons, 2007.

PAZOS BERNAL, M^a A.: “El patrimonio mueble en el nuevo marco legal del patrimonio histórico andaluz”, en la obra colectiva *Nuevo Marco Legal del Patrimonio Histórico Andaluz*, IAAP, Sevilla, 2010.

PÉREZ DE ARMIÑAN, A.: *Las competencias del Estado sobre el Patrimonio Histórico Español en la Constitución de 1978*, Civitas, 1997.

PÉREZ MORENO, A.: “El postulado constitucional de la promoción y conservación del patrimonio histórico artístico”, en *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 119.

PRIETO DE PEDRO, J.: Concepto y otros aspectos del patrimonio cultural en la Constitución, en la obra colectiva coordinada por Martín-Retortillo Baquer, S. *Estudios sobre la Constitución Española: Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*; Civitas, Madrid, 1991.

SÁNCHEZ BLANCO, A.: “El Plan General de Bienes Culturales de Andalucía”, en *RAAP*, nº 38, 2000.

SÁNCHEZ GOYANES, E.: “Técnicas urbanísticas de protección del Patrimonio Cultural en el Derecho Español”, en *Ciudades Patrimonio de la Humanidad de España, Urbanismo y Patrimonio Histórico*, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Madrid, 2001.

VERA JURADO, D. J. e ILDEFONSO HUERTAS, R.: “La ordenación urbanística”, en la obra colectiva *Derecho Urbanístico de Andalucía* (Comentarios a la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía), Tirant Lo Blanch, Valencia, 2003.

ZOIDO NARANJO, F. y VENEGAS MORENO, C. (coord.): *Paisaje y ordenación del territorio*, Consejería de Obras Públicas y Transportes, Sevilla, 2002.